

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

HISTOIRE ET RÉSULTATS DU QUASI BLOCUS NAVAL

1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 mars 1929 à quatorze heures

PAR

Louis GUICHARD

Président : M. BASDEVANT, professeur.

Suffragants { M. JOSEPH BARTHÉLEMY, professeur.
M. LE FUR, professeur.

PAYOT, PARIS

106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1929

Tous droits réservés.

*Thèse Paris
1929.*

Ce travail a été fait à l'aide de documents du Service historique de la Marine.

Mais les opinions émises par l'auteur lui sont personnelles et ne sauraient engager en rien la responsabilité du Ministère de la Marine.

HISTOIRE
DU
BLOCUS NAVAL
(1914-1918)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

HISTOIRE ET RÉSULTATS DU QUASI BLOCUS NAVAL

1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 15 mars 1929 à quatorze heures

PAR

Louis GUICHARD

Président : M. BASDEVANT, professeur.

Suffragants { M. JOSEPH BARTHÉLEMY, professeur.
M. LE FUR, professeur.

PAYOT, PARIS

106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1929

Tous droits réservés.

* 20132



Premier tirage, février 1929

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays.

Copyright 1929 by Payot, Paris.

AVANT-PROPOS

L'histoire du blocus économique dans la guerre navale serait un sujet relativement simple, s'il ne mettait en cause que l'action des croisières alliées sur les navires marchands ennemis et neutres : il suffirait dans ce cas d'exposer les instructions données à leurs croisières par les Gouvernements alliés et d'en étudier les résultats sur la vie économique de l'Allemagne.

Ce qui fait sa complexité, c'est que le problème de l'encerclement économique des Empires centraux n'a pas été seulement une question navale.

Sans doute, la maîtrise des mers en fut-elle l'inévitable postulat.

Mais cette maîtrise des mers, si elle interdisait tout trafic sous pavillon ennemi, était limitée, à l'égard du commerce maritime des neutres, par les principes reconnus du droit international. L'application de ces principes ne permit aux alliés que lentement, que difficilement, d'empêcher le ravitaillement indirect des Empires centraux sous le couvert des neutres.

Les Alliés durent dès la fin de 1914, *doubler leur action navale par une action diplomatique auprès des puissances neutres* : faute de pouvoir arrêter tous les approvisionnements qui, par la voie de mer affluaient dans les ports neutres voisins de l'Allemagne, ils essayèrent d'empêcher que ces marchandises une fois débarquées fussent dirigées vers les Empires centraux.

Ils essayèrent même, au cours des négociations diplomatiques engagées, de détourner du marché allemand la production nationale de ces pays neutres, soit en achetant une partie de cette production, soit en menaçant d'arrêter les matières premières nécessaires à cette production.

Toutes ces négociations elles-mêmes n'eussent pas été trop

compliquées, si les Alliés n'avaient été tenus vis à vis des neutres aux ménagements que leur dictait leur propre intérêt.

Pendant les deux premières années de la guerre, ce fut aux Etats-Unis que les Neutres européens s'adressèrent pour alimenter leur marché; or, les Alliés avaient eux-mêmes les plus graves raisons pour ne point mécontenter les Etats-Unis dont le concours industriel leur était indispensable.

D'autre part, les Puissances alliées étaient obligées de ménager les Neutres européens qui étaient pour certains produits leurs fournisseurs : l'Angleterre était habituée aux beurres de Hollande et aux jambons du Danemark; la France alimentait au moyen des produits norvégiens une part importante de ses poudreries.

Enfin, pour des raisons financières, les Alliés, et l'Angleterre en particulier, se résignaient difficilement à perdre la clientèle de ces Neutres européens, qu'ils essayaient en même temps de rationner, et le souci de maintenir leur balance commerciale, soutien de la livre et par conséquent du franc, les rendait parfois indulgents aux expéditions faites par leurs propres commerçants aux Neutres, pour une destination finale un peu incertaine.

Voilà donc comment l'encerclement économique des Empires centraux, opération purement navale à sa naissance, devint une opération diplomatique, économique et financière.

Puis, par un renversement inattendu en 1917, les préoccupations navales reprennent le premier plan dans l'esprit des Alliés : c'est qu'en effet jusqu'ici nous avons supposé l'Allemagne passive.

Or, elle réagit violemment contre cet encerclement qui la menace ; elle en prend prétexte pour engager, dès 1915 la guerre sous-marine, avec quelques ménagements, d'abord, à l'égard des Neutres, puis sans restriction à partir de février 1917, quand elle est persuadée que ce moyen peut lui donner la victoire ; nous sommes ainsi menés au tournant capital du blocus qui est le jour de l'entrée des Etats-Unis dans la guerre.

Désormais, le marché des Etats-Unis sera pratiquement fermé aux Neutres européens; les puissances alliées et associées contrôlant par ailleurs presque tous les autres marchés du monde, l'encerclement économique des Empires centraux sera réalisé presque automatiquement.

Le principal souci des Neutres européens deviendra, non

plus de ravitailler l'Allemagne, mais de se ravitailler eux-mêmes, et la préoccupation essentielle des Alliés sera non plus de rationner les Neutres, mais de recevoir dans leurs propres ports les matières premières et les vivres indispensables à la poursuite de la guerre.

A partir de ce moment, le mot le plus employé dans les négociations entre Alliés et Neutres sera le mot « *tonnage* », les Alliés n'étant disposés à ravitailler les Neutres que dans la mesure où les marines commerciales neutres viendront compenser les pertes de tonnage que la guerre sous-marine leur infligera.

On voit donc quelle diversité et quelle complexité de sujets viennent se ranger sous la rubrique communément employée de « blocus économique des Empires centraux » ; l'objet de cet ouvrage est d'en offrir une synthèse.

Nous avons divisé cette synthèse en trois parties :

La *première* a pour objet la conduite de la guerre navale économique par les Puissances alliées.

La *seconde*, les effets de cette guerre dans la vie économique des Puissances neutres, et les pourparlers qui s'en suivirent entre Neutres et Alliés.

La *troisième*, les résultats des mesures prises par les Alliés sur la vie économique des Empires centraux.

Le plan logique de la seconde et de la troisième partie est simple ; il nous amène à exposer les effets du blocus de 1914 à 1918, pays par pays : Suède, Norvège, Danemark, Hollande, Suisse et Espagne ; puis à étudier, matière par matière, la situation économique de l'Allemagne au cours des hostilités.

Quant à la première partie, « conduite de la guerre navale économique par les Puissances Alliées » elle est divisée en trois chapitres, dont le rythme de la guerre sous-marine dicte la durée : c'est qu'en effet la guerre sous-marine et la guerre navale économique sont intimement liées par leurs actions et leurs réactions successives.

M. le capitaine de frégate Laurens a déjà établi ce synchronisme dans la claire synthèse qu'il a intitulée « Le blocus et la guerre sous-marine » (1). Ce que nous présentons ici, c'est

(1) Chez Armand Colin

l'envers du sujet traité par le capitaine de frégate Laurens ; on y reconnaîtra en creux, et inversement, les études qu'il a tracées en relief. Alors qu'il a surtout insisté sur la guerre sous-marine, c'est le blocus économique que nous avons voulu mettre en évidence.

Le *premier* chapitre de notre première partie va de la déclaration de guerre à la première déclaration de guerre sous-marine (2 février 1915).

Le *second*, de la première à la seconde déclaration de guerre sous-marine. (2 février 1915-4 février 1917).

Le *troisième*, de cette seconde déclaration à la fin de la guerre.

Remarquons en passant que, si février 1915 et février 1917 (et nous aurions pu ajouter février 1916 et février 1918, si ce compartimentage ne nous avait paru s'appliquer davantage à la guerre sous-marine qu'à la guerre économique) marquent les grandes divisions de notre première partie, ce n'est point effet du hasard. Le mois de février a joué dans la guerre navale un rôle considérable ; c'est l'époque des décisions importantes pour les Amirautés parce qu'elles connaissent à cette date les résultats économiques de l'année précédente, et qu'elles commencent à pouvoir esquisser des prévisions économiques pour l'année qui vient de s'ouvrir.

Nous ferons enfin observer que cette étude n'a pas la prétention de passer en revue tous les problèmes posés par l'encerclement économique des Empires centraux, mais d'indiquer succinctement la place, dans l'édifice, des questions essentielles.

L. G.

TITRE PREMIER

**CONDUITE DE LA GUERRE
NAVALE ÉCONOMIQUE**

CHAPITRE PREMIER

DE LA DÉCLARATION DE GUERRE A LA PREMIÈRE DÉCLARATION DE GUERRE SOUS-MARINE

2 août 1914-4 février 1915.

SITUATION DE LA MARINE COMMERCIALE DES EMPIRES CENTRAUX AU DÉBUT DE LA GUERRE

L'entrée de la Grande-Bretagne dans la guerre, le 4 août 1914, donnait aux Alliés la maîtrise des mers. Les Empires Centraux, croyant d'ailleurs que la guerre serait de très brève durée, n'attendaient même pas cette date pour retenir dans leurs ports leurs navires de commerce, ou pour donner l'ordre à ceux qui ne pouvaient rallier leurs eaux nationales de se réfugier dans les ports neutres.

La flotte commerciale allemande avait un tonnage de 5.200.000 tonnes; le tonnage de la flotte commerciale autrichienne était de 1.000.000 de tonnes.

Le tonnage réuni des deux flottes, soit 6.200.000 tonnes, correspondait à 14,7 % du tonnage total des navires de commerce du monde entier. Les Alliés (1) possédaient 58 % de ce tonnage, soit 24.000.000 de tonnes et les Neutres 26,5 %, soit 13.000.000 de tonnes.

623 vapeurs allemands, et 101 vapeurs autrichiens se réfugièrent à partir du 28 juillet 1914 dans les eaux neutres, représentant pour les Empires Centraux une perte de tonnage de 2.875.000 tonnes.

D'autre part, les croiseurs alliés capturèrent pendant les 5 derniers mois de 1914, 405.000 tonnes de navires ennemis.

Enfin sont retenues dans les eaux alliées : à Anvers : 165.000

(1) Grande-Bretagne, France, Japon, Russie.

tonnes; dans les ports britanniques: 390.000 tonnes; dans les ports français : 25.000 tonnes, et environ 100.000 tonnes dans les ports russes.

Si l'on ajoute à ces chiffres le tonnage des navires ennemis réfugiés dans le canal de Suez : 80.000 tonnes, on constate qu'à la fin de 1914 sur 6.200.000 tonnes qui leur appartenaient, les Empires Centraux ne disposent plus dans leurs eaux territoriales que de 2.200.000 tonnes.

Encore ce reste de tonnage ne pourra-t-il point se risquer en haute-mer : il ne sera utilisé que pour le trafic côtier, ou pour le commerce avec les ports hollandais et avec les ports scandinaves de la Baltique.

Le commerce maritime international des Empires Centraux, sous pavillon allemand ou autrichien, se trouve en fait dès le mois d'août 1914 supprimé.

IMPORTANCE DU COMMERCE MARITIME POUR L'ALLEMAGNE.

Or ce commerce maritime international jouait un rôle capital dans l'activité économique de l'Allemagne.

L'examen de sa balance commerciale en 1913 montre que l'excès de ses importations sur ses exportations était de 2 milliards, et demi de francs pour les produits alimentaires, et de 4 milliards, 3 pour les matières premières nécessaires à l'industrie. Les exportations de produits finis qui l'emportaient sur les importations de 6 milliards, 2, rétablissaient à peu près l'équilibre de la balance.

Pour son ravitaillement en vivres et en matières premières l'Allemagne ne pouvait se passer de commerce maritime.

On sait que les engrais commandent la situation agricole allemande et que trois sortes d'engrais sont nécessaires à la culture : potassés, phosphatés et azotés.

Des premiers, l'Allemagne possédait, avec ses gisements de Salzig, des quantités illimitées, mais elle importait des Etats-Unis et de l'Afrique du Nord la moitié de ses engrais phosphatés; et le Chili, sous forme de nitrates, lui envoyait plus de la moitié de ses engrais azotés.

En ce qui concerne les céréales, l'Allemagne importait des Etats-Unis 1.500.000 tonnes de blé, parce qu'elle avait développé chez elle la culture du seigle plus convenable à ses terres, mais comme elle exportait 2.000.000 de tonnes de seigle, sa situation au point de vue des céréales panifiables n'était pas défavorable.

En revanche, elle consommait 6.000.000 de tonnes d'orge et n'en produisait que 3.000.000 : le surplus provenait de Russie. De Russie aussi provenait le cinquième des fourrages qui lui étaient nécessaires.

Enfin, l'Allemagne produisant, en moyenne 40.000.000 de tonnes de pommes de terre, suffisait à ses besoins, mais elle était légèrement importatrice de viande.

L'examen de ses importations de matières premières pour l'industrie fait encore ressortir davantage l'utilité pour elle d'une flotte commerciale : les Etats-Unis lui envoyaient la presque totalité de son coton, les trois cinquièmes de son cuivre, les trois quarts de ses huiles minérales, l'Argentine lui envoyait sa laine et ses peaux, les Indes anglaises ses plantes textiles et ses graines oléagineuses.

Enfin, l'Allemagne importait par mer le caoutchouc, le manganèse, l'étain et tous les métaux rares nécessaires à son industrie.

Tout ce commerce d'outre-mer se faisait pour les $\frac{3}{5}$ sous pavillon allemand, et pour les $\frac{2}{5}$ sous pavillons étrangers.

Le pavillon allemand ne paraissant plus à la surface des mers, l'Allemagne allait évidemment essayer de se ravitailler sous pavillon neutre, soit par l'intermédiaire des navires neutres se rendant directement dans les ports allemands, soit par l'intermédiaire de navires neutres déchargeant dans les ports neutres, hollandais ou scandinaves, leur cargaison dirigée ensuite sur l'Allemagne par voie ferrée ou par caboteurs.

Pour encercler économiquement les Empires centraux, les Alliés allaient essayer d'interrompre ce trafic neutre. Nous allons voir quelles solutions leur offrait le droit international.

SOLUTIONS OFFERTES PAR LE DROIT INTERNATIONAL LE 2 AOUT 1914
POUR ESSAYER D'ENCERCLER L'ALLEMAGNE ÉCONOMIQUEMENT

Les navires neutres sont autorisés par le Droit des gens à continuer librement leur commerce avec les belligérants :

Toutefois, ils sont soumis au droit de visite et peuvent être traduits devant une Cour de prises dans les cas suivants :

- 1^o s'ils résistent à la visite ;
- 2^o s'ils transportent des objets de contrebande ;
- 3^o s'ils prêtent assistance à l'ennemi ;
- 4^o s'ils tentent de violer un blocus.

Les cas de résistance à la visite et d'assistance à l'ennemi n'ont pas ici à être retenus.

Les Alliés pouvaient être tentés d'arrêter les navires à destination des ports ennemis en déclarant les côtes des Empires centraux en état de blocus. Mais cette déclaration nécessitait un ensemble de circonstances qui, pendant la guerre de 1914-1918, ne fut jamais réalisé.

Le blocus doit en effet, pour être conforme au droit international, être effectif et peser également sur tous les Neutres : or, les Alliés n'étant pas maîtres de la Baltique, ne pouvaient empêcher la Suède et le Danemark de communiquer librement avec les ports allemands. D'autre part l'établissement d'un blocus officiel d'UNE PARTIE des côtes allemandes se heurtait à des impossibilités militaires et n'aurait d'ailleurs pas fourni aux Alliés le résultat qu'ils cherchaient.

Il n'y eut donc jamais de blocus des Empires centraux, au sens juridique de ce terme, et s'il nous arrive d'employer ce mot dans la suite de cet ouvrage, ce sera dans son sens vulgaire « d'encerclement économique ».

Les Alliés se trouvaient donc amenés, pour arrêter le commerce de l'Allemagne, à utiliser *la notion de contrebande*. Pour la définir, il faut se reporter à la Déclaration de Paris de 1856 et à la Déclaration de Londres de 1909.

DÉCLARATION DE PARIS. 18 AVRIL 1856

Aux termes de cette Déclaration qui consacre la pratique suivie par les croisières anglo-françaises durant la guerre de Crimée, *le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre, et la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.*

La Grande-Bretagne renonçait, par cette Déclaration, à son droit traditionnel qui lui permettait de confisquer les propriétés ennemies à bord des navires neutres : elle obtenait en échange l'abolition de la guerre de course.

« L'exception de contrebande de guerre » n'était pas définie par la Déclaration : dans l'esprit des négociateurs, cette exception s'appliquait aux *choses directement utiles à la guerre*, telles que les armes, les équipements militaires, les harnachements ou les munitions. Mais les belligérants devaient fatalement être conduits, par leur intérêt d'une part, et par le développement de l'industrie au cours du *xx^e* siècle d'autre part, à étendre cette notion de contrebande à un nombre d'objets de plus en plus considérable.

La guerre russo-japonaise, en lésant gravement les intérêts de la Grande-Bretagne alors neutre, par suite des ordonnances russes sur la contrebande, mit en évidence les lacunes de la Déclaration de Paris. Convoquée par l'Empereur Nicolas II, une conférence internationale se réunit à La Haye du 15 juin au 18 octobre 1907. Les quarante-quatre États convoqués à La Haye se mirent d'accord sur la rédaction de huit conventions concernant la guerre maritime : la plus importante de ces conventions était relative à l'institution d'une *Cour des Prises internationale*, chargée de veiller sur les intérêts des neutres en temps de guerre.

L'institution de cette Cour avait été proposée par les représentants de la Grande-Bretagne, encore sous le coup des événements de la guerre russo-japonaise : mais ces délégués se trouvaient en contradiction avec une partie importante de l'opinion du Royaume-Uni.

La Convention de La Haye avait décidé que cette Cour

internationale, à défaut de dispositions conventionnelles ou de règles généralement reconnues du droit international, jugerait d'après les principes généraux du droit et de l'équité. Le Gouvernement britannique, sous l'impulsion de Sir Edward Grey, estimant qu'il ne pourrait faire admettre au Royaume cette Cour internationale, *si les pouvoirs n'en étaient pas strictement définis* prit l'initiative de convoquer à Londres, par une Circulaire du 28 février 1908, une conférence dans laquelle seraient représentés l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Russie, la France, le Japon, l'Autriche, les Etats-Unis et les Pays-Bas.

DÉCLARATION DE LONDRES. 26 FÉVRIER 1909

La conférence se réunit à Londres du 4 décembre 1908 au 27 février 1909 et les délégués des Puissances signèrent le 26 février une Déclaration dont les règles, écrivirent-ils, *répondent en substance aux principes généralement reconnus du droit international* », et dont les dispositions, ajoutèrent-ils, « *forment un ensemble indivisible* ».

Nous ne retiendrons de ces règles que ce qui concerne la contrebande.

A la Conférence de La Haye en 1907, l'Angleterre, prenant alors la défense des intérêts neutres, avait proposé la suppression de la contrebande, pour mettre fin par ce moyen radical à toute incertitude sur ce sujet.

La proposition britannique avait obtenu 25 voix sur 35; elle ne fut cependant pas adoptée, car l'Allemagne, la Russie, la France et les Etats-Unis comptaient parmi les opposants.

La délégation française avait soutenu que les navires neutres pouvant se livrer au trafic de la contrebande d'armes sans être inquiétés par leur propre gouvernement, l'arrêt de la contrebande sous pavillon neutre constituait pour les belligérants un véritable droit de légitime défense.

Les Puissances n'ayant pu ensuite se mettre d'accord à La Haye sur une définition de la contrebande, reprirent à Londres ce sujet.

Pour qu'une marchandise puisse être saisie comme étant de contrebande, deux éléments sont à considérer :

1^o la nature de la marchandise ;

2^o sa destination.

Ce fut de la nature des marchandises que les Puissances s'occupèrent d'abord : elles maintinrent la distinction traditionnelle en droit anglais, entre deux formes de contrebande : la *contrebande absolue* qui s'applique aux objets « exclusivement employés à la guerre », et la *contrebande conditionnelle* qui s'applique aux objets « susceptibles de servir aux usages de la guerre comme aux usages pacifiques ».

La liste de contrebande absolue comprit onze articles.

Il fut reconnu qu'au cours d'une guerre un belligérant aurait le droit d'ajouter à cette liste de nouveaux articles, à la condition que ces articles fussent eux aussi « employés exclusivement à la guerre » et qu'une notification fut adressée aux Neutres.

La contrebande absolue n'était en somme autre que la contrebande traditionnelle : armes, munitions, équipements, etc...

La liste de contrebande conditionnelle comprit quatorze articles parmi lesquels nous relevons les vivres, les fourrages, les vêtements propres à des usages militaires, les combustibles et matières lubrifiantes.

Il fut également reconnu que cette liste pourrait être allongée par un belligérant au cours d'une guerre ; mais, pour prémunir les belligérants contre la tentation d'additions exagérées, la Conférence décida d'établir une troisième liste d'articles qui ne pourraient jamais être déclarés contrebande de guerre.

Cette troisième liste comprit 17 articles, parmi lesquels le coton, le caoutchouc, les engrais, les minerais, le papier. Cette liste libre était pour le commerce neutre un gain précieux.

Mais, après avoir ainsi classé les marchandises par nature, il restait à fixer comment leur destination permettrait de les arrêter.

La Déclaration de Londres (article 30) spécifie que « *les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi*

qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi, ou à un territoire occupé par lui ou par ses forces armées.

« Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, soit un trajet par terre ».

La Conférence appliquait donc aux articles de contrebande absolue la doctrine « du voyage continu » qui permet à un belligérant d'arrêter des armes ou des munitions déchargées dans un port neutre et destinées finalement au territoire de l'ennemi.

La Conférence décida ensuite (article 33) : « *Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi* ».

Article 35 : « *Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi, ou vers un territoire occupé par lui ou par ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre* ».

La doctrine du voyage continu, admise pour la contrebande absolue, ne l'était donc pas pour la contrebande conditionnelle : c'est-à-dire, pour prendre un exemple concret, qu'aux termes de la Déclaration de Londres, des vivres destinés au Gouvernement allemand, mais déchargés à Rotterdam, n'auraient pu être saisis par les croiseurs alliés au mois d'août 1914.

DU SORT DE LA DÉCLARATION DE LONDRES

A peine la déclaration de Londres eut-elle été signée par les représentants des huit grandes Puissances qui l'avaient élaborée, qu'une violente campagne se déclencha dans tout le Royaume-Uni contre sa ratification.

Les griefs des adversaires de la Déclaration pouvaient se ramener à trois.

Le plus grave était relatif, comme nous l'avons déjà signalé, à l'institution d'une Cour des Prises internationale, comptant

un seul membre britannique sur huit, et mettant de ce fait en péril le droit maritime anglais si particulariste.

Le second grief prêtait à des développements impressionnants ; nous avons vu qu'un certain nombre d'articles, parmi lesquels figuraient les vivres, inscrits sur les listes de contrebande conditionnelle devenaient saisissables lorsqu'ils étaient destinés à l'usage d'une administration de l'Etat ennemi, et dirigés sur un port ennemi.

Mais la Déclaration de Londres ne s'en était pas tenue là ; elle avait spécifié que ces mêmes articles seraient *présumés* de contrebande conditionnelle lorsqu'ils seraient adressés *à un commerçant établi en pays ennemi, fournisseur notoire de son gouvernement.*

Cette présomption, établie par le fameux article 34 de la Déclaration, permettait en cas de guerre à un belligérant, ennemi de l'Angleterre, d'arrêter tous les vivres à destination du Royaume-Uni. Toutes les grandes villes du Royaume se couvrirent d'affiches sensationnelles représentant un navire neutre chargé de vivres pour l'Angleterre, et coulant bas sous le feu d'un navire ennemi.

Ces affiches faisaient intervenir le troisième grief adressé à la Déclaration qui, dans son article 49, autorisait la destruction des prises neutres lorsque le fait de les conduire dans un port pouvait compromettre la sécurité du capteur ; c'est l'argument invoqué bien des fois par l'Allemagne pour justifier la conduite de ses sous-marins que la Déclaration de Londres n'avait point prévue.

Le gouvernement britannique soutint la Déclaration : il répondit à ses adversaires que, dans le ravitaillement anglais, il fallait distinguer les vivres apportés sous pavillon national des vivres importés sous pavillon neutre.

Or, en cas de guerre, l'article 34 ne changeait rien à l'attitude des croiseurs ennemis à l'égard des navires britanniques ; il visait seulement le cas des navires neutres qui n'apportaient à l'Angleterre, en temps normal, que 15 % de son ravitaillement.

L'opinion publique cependant l'emporta ; la Chambre des Lords, par 145 voix contre 53, repoussa le 13 décembre 1911

la partie essentielle de la Déclaration, qui devint ainsi lettre morte, la ratification de la Grande-Bretagne venant à manquer.

Il est juste d'ajouter que, néanmoins, les Instructions données par les principales Puissances à leurs marines de guerre s'inspirèrent étroitement des dispositions de la Déclaration : les Instructions françaises rédigées en 1912 en reproduisirent textuellement les articles essentiels, de même que les Instructions allemandes de 1909, en vigueur au moment où la guerre éclata.

INTERVENTION DES ETATS-UNIS ET PREMIÈRES DÉCISIONS
DES GOUVERNEMENTS ALLIÉS. DÉCRET DU 25 AOÛT 1914.
(ORDRE EN CONSEIL DU 20 AOÛT 1914.)

Le 2 août 1914, le Gouvernement français désigna le vice-amiral Moreau et M. Fromageot, jurisconsulte des Affaires Étrangères, pour étudier les problèmes de droit international que la guerre allait poser.

Le Gouvernement britannique, de son côté, désigna l'amiral Slade et Sir Cecil Hurst.

L'étude des problèmes de droit international fut d'ailleurs hâtée par une intervention du Gouvernement des Etats-Unis qui, le 6 août 1914, télégraphia aux belligérants de bien vouloir le fixer sur l'attitude qu'ils avaient l'intention d'observer en droit international maritime. Les Etats-Unis suggéraient aux Puissances belligérantes d'adopter tout simplement la Déclaration de Londres, puisque c'était un document que tout le monde connaissait. Mais cette Déclaration n'ayant pas été ratifiée ne pouvait être obligatoire pour les Etats qui étaient seulement tenus de se conformer au Droit International.

Peut-être les Alliés eussent-ils adopté la suggestion américaine si, dès la première quinzaine d'août, leurs ministres à la Haye ne leur avaient signalé que des cargaisons entières de céréales étaient déchargées à Rotterdam, et dirigées sur l'Allemagne par la voie du Rhin.

La Hollande refusait de s'opposer à ce transit, liée d'un côté par sa déclaration de neutralité, et de l'autre par la Convention de Mannheim de 1868 qui fixe les conditions de la navigation rhénane.

Les Alliés se concertèrent; il était bien évident que, si la Déclaration de Londres était appliquée intégralement, l'Allemagne, qui avait d'ailleurs prévu ce cas, allait pouvoir se ravitailler aussi commodément par Rotterdam que par Hambourg, et rendre ainsi illusoire la maîtrise des Alliés sur mer.

Ceux-ci répondirent donc aux Etats-Unis, par *l'Ordre en conseil du 20 août* et par *le décret français du 25 août*, qu'ils appliqueraient la déclaration de Londres, mais en y faisant une brèche capitale au sujet de la contrebande conditionnelle.

Aux termes de l'article 35 de la déclaration de Londres, les articles de contrebande conditionnelle comme nous l'avons vu, n'étaient saisissables que sur le navire qui faisait route vers le territoire de l'ennemi, ou vers un territoire occupé par lui ou par ses forces armées *et qui ne devait pas décharger dans un port intermédiaire neutre.*

Or d'après le paragraphe 5 de l'article 1 du décret du 25 août « nonobstant les dispositions de l'article 35 de la Déclaration, la contrebande conditionnelle, s'il était établi qu'elle avait la destination visée à l'article 33, était sujette à capture, *quel que fût le port de destination du navire et le port où la cargaison devrait être déchargée.* »

Cette destination visée par l'article 33 était la suivante « Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables s'il est établi qu'il sont destinés à *l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi* ». D'autre part, l'article 34 de la Déclaration ajoutait « Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies ou à un commerçant établi en pays ennemi et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies; toutefois cette présomption ne s'applique

point au navire de commerce lui-même faisant route vers une de ces places, et dont on entend établir le caractère de contrebande.

« A défaut des présomptions ci-dessus la destination est présumée innocente.

« Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire ».

Le décret du 25 août 1914 (paragraphe 3 de l'article 1) apportait à l'article 33 une importante modification : « La destination visée à l'article 33 de la Déclaration peut être induite de toute preuve suffisante et (outre la présomption posée à l'article 34) sera présumée si la marchandise est consignée à ou pour compte d'un agent de l'Etat ennemi, ou à ou pour compte d'un commerçant ou toute autre personne agissant sous le contrôle des autorités de l'Etat ennemi. »

Cette dernière ligne visait le contrôle établi par l'Etat allemand sur certains articles de contrebande conditionnelle, contrôle sur lequel les Alliés ne possédaient à vrai dire à ce moment que des renseignements assez imprécis.

Le décret du 25 août, par les modifications qu'il apportait à la Déclaration de Londres, tout en respectant la distinction traditionnelle entre les contrebandes absolue et conditionnelle donnait aux Alliés d'indéniables facilités pour arrêter la contrebande conditionnelle à destination des ports neutres du nord de l'Europe.

Quant à l'Allemagne, elle répondit aux Etats-Unis le 22 août 1914 qu'elle était prête à appliquer intégralement la Déclaration de Londres; c'était son intérêt le plus évident.

PROTESTATION DES ETATS-UNIS CONTRE L'ORDRE EN CONSEIL DU 20 AOUT 1914

Les Etats-Unis, au reçu de ces réponses, déclarèrent que certains belligérants faisant à la Déclaration d'importantes réserves, ils ne tiendraient pas compte de cette Déclaration dans la guerre en cours, et se borneraient à exiger le respect des règles existantes du droit international.

Mais en même temps, ils protestèrent énergiquement à Londres contre l'Ordre en conseil du 20 août; il leur paraissait inadmissible que les Alliés s'arrogeassent le droit de saisir des marchandises neutres, transportées d'un port neutre américain vers un port neutre hollandais ou scandinave.

RÉPONSE DES ALLIÉS AUX ETATS-UNIS. L'ORDRE EN CONSEIL
DU 30 OCTOBRE 1914 (DÉCRET DU 6 NOVEMBRE 1914), REMPLACE L'ORDRE
EN CONSEIL DU 20 AOUT 1914

Les Alliés se concertèrent à nouveau : D'une part ils tenaient à ménager les Etats-Unis; d'autre part les renseignements qu'ils recevaient au sujet du contrôle établi par le Gouvernement allemand sur les articles de contrebande conditionnelle n'étaient pas concordants. Ils firent au gouvernement américain une concession pratique, en n'inscrivant pas le coton sur la liste de contrebande; ils lui firent ensuite une concession de forme par *l'ordre en conseil du 30 octobre* qui annulait celui du 21 août.

Le nouvel Ordre en conseil reconnaissait lui aussi la validité de la Déclaration de Londres; mais la contrebande conditionnelle en route vers un port neutre ne devenait plus saisissable que si elle était « à ordre », c'est-à-dire sans adresse de consignataire, ou si les papiers de bord indiquaient un consignataire résidant en pays ennemi; seulement tandis qu'auparavant il appartenait aux Alliés de prouver que la destination finale de la marchandise était ennemie, il appartenait désormais au propriétaire de la marchandise saisie de prouver son innocence.

L'ordre en conseil s'accompagnait de listes de contrebande déjà fort allongées, par rapport à celles qui avaient été publiées au lendemain de la déclaration de guerre. Y figuraient en particulier certains articles qu'à Londres, en 1909, les Puissances avaient déclaré ne devoir jamais être de contrebande.

CONTROVERSES ENTRE LES ALLIÉS ET LES ÉTATS-UNIS AU SUJET
DE L'ORDRE EN CONSEIL DU 30 OCTOBRE 1914

Le Gouvernement américain protesta encore dans une longue note du 26 décembre 1914. L'idée que la consignation à ordre d'articles inscrits sur la liste de contrebande conditionnelle, et destinés à un port neutre, pût entraîner une présomption légale de destination ennemie lui paraissait fausse. D'ailleurs n'était-ce pas lord Salisbury qui, durant la guerre sud-africaine, avait déclaré : « Les denrées alimentaires, bien qu'ayant une destination hostile, ne peuvent être considérées comme contrebande que si elles sont destinées aux forces armées ennemies ; il n'est pas suffisant qu'elles soient susceptibles d'une telle utilisation ; il faut qu'il soit manifeste que c'était en fait leur destination au moment de la saisie » ?

Le Gouvernement des États-Unis terminait sa protestation en attirant l'attention des Alliés sur la situation pitoyable du commerce américain qui se voyait fermer les marchés des nations neutres voisines de l'Allemagne.

Le Gouvernement britannique lui répondit assez ironiquement, le 7 janvier, en lui adressant le tableau des exportations comparées de New-York vers les neutres européens, au mois de novembre des années 1913 et 1914. Vers le Danemark, ces exportations atteignaient 558.000 dollars en 1913 ; elles dépassaient 7.000.000 de dollars en 1914. Vers la Suède, 377.000 en 1913 et 2.858 000 en 1914.

« Du 4 août 1914 au 3 janvier 1915, dit la note britannique, il est parti 773 navires des États-Unis à destination de ces pays neutres : 45 seulement ont vu leurs chargements traduits devant la Cour des Prises ».

Enfin, la note britannique légitimait les mesures alliées au regard du droit des gens. N'était-ce pas au cours de la guerre civile américaine que fut appliquée pour la première fois la doctrine permettant d'arrêter des marchandises destinées à l'ennemi par l'intermédiaire d'un port neutre ?

Et du côté allemand, que déclarait M. de Bismarck en 1895 tandis que se discutait devant lui le point de savoir si les

denrées alimentaires non destinées aux forces ennemies pouvaient être saisies? « La mesure en question, disait-il, a pour but de raccourcir la guerre en augmentant les difficultés de l'ennemi. Elle est donc juste si elle est appliquée à tous les navires neutres. »

ÉVOLUTION DU DROIT DE VISITE PENDANT LES DERNIERS MOIS DE 1914

Le décret du 6 novembre n'était d'ailleurs pas le seul objet de discussion entre les Alliés et les Etats-Unis. Ce décret, en effet, pour être mis en vigueur, exigeait la pratique du droit de visite.

Pour surveiller les navires de commerce, la France et l'Angleterre avaient institué, au lendemain de la déclaration de guerre, des lignes de croisière dont les plus importantes furent établies au large de l'Ecosse, à l'entrée de la Manche et devant les ports de Gênes et de Barcelone.

Ces croisières exercèrent immédiatement le droit de visite qui permet à tout belligérant de vérifier la nature, la propriété et la destination des marchandises embarquées sur un navire de commerce, quel que soit son pavillon, à la condition que cette visite soit exercée en dehors des eaux territoriales neutres.

Or, la conférence de La Haye n'avait pratiquement envisagé que le cas de *la visite à la mer*, c'est-à-dire l'envoi sur le navire de commerce d'un officier et de quelques hommes, chargés d'examiner les papiers de bord.

Lorsque, dès le mois d'août 1914, un navire de guerre français visita dans ces conditions le paquebot hollandais *New-Amsterdam* et reconnut que ce paquebot transportait 1000 tonnes de contrebande et 750 mobilisés ennemis, il estima que le transbordement des mobilisés et de la contrebande ne pouvait se faire à la mer, et il donna au *New-Amsterdam* l'ordre de se rendre au port français le plus proche, c'est-à-dire à Brest. Le Gouvernement hollandais protesta contre ce déroutement : les textes ne spécifiaient-ils pas que le bâtiment visiteur devait causer au visité le moins de gêne possible?

Le cas était délicat. D'une part, dans l'affaire du *Manouba*, pendant la guerre italo-turque, la Cour de La Haye avait en effet donné tort à la Marine italienne, qui avait agi comme venait de le faire la nôtre ; il fallait donc si l'on envisageait la situation créée par ce précédent immédiatement offrir de supporter les frais de déroutement.

Mais d'autre part dans les guerres du ^{xix}^e siècle, et du début du ^{xx}^e, la visite s'était présentée dans des conditions très différentes, et la visite d'un grand paquebot en haute mer ne pouvait plus être envisagée que dans des circonstances de temps tout à fait exceptionnelles.

Ce fut la Marine allemande qui, bien involontairement, apporta une solution à ce problème délicat.

Le 7 août 1914, le Gouvernement allemand avait fait connaître aux Neutres son intention de mouiller des mines aux points d'arrivée et de départ des transports de troupes britanniques ; il mouilla en effet des mines à l'embouchure de la Tyne et du Humber le 22 août, mines sur lesquelles sautèrent deux navires danois.

Dès le 23 août, le Gouvernement britannique publia l'avis suivant :

« L'Amirauté désire appeler l'attention des Neutres sur le danger que présente la navigation dans la mer du Nord. Les Allemands continuent à effectuer sans discernement des mouillages de mines sur les routes commerciales usuelles. L'Amirauté informe, non seulement les navires anglais, mais aussi les navires neutres, *qu'il est pour eux d'une importance capitale de s'arrêter dans un port anglais avant de pénétrer en mer du Nord* ».

Les mouillages de mines allemandes continuèrent.

L'Amirauté britannique commença d'y répondre le 2 octobre en mouillant des mines à son tour.

Enfin, dans la dernière semaine d'octobre, le croiseur auxiliaire *Berlin*, après avoir forcé le blocus britannique, mouilla des mines sur la côte Ouest d'Irlande, et remonta vers le Groënland pour se faire finalement interner à Drontheim.

L'Amirauté britannique répondit à ce mouillage le 2 novembre, par un manifeste solennel :

« Au cours de la dernière semaine, les Allemands ont semé au hasard des mines sur la grand'route commerciale allant d'Amérique à Liverpool par le Nord de l'Irlande. De pacifiques navires marchands ont déjà été détruits par ces moyens. Ces mines ne peuvent avoir été mouillées par des navires de guerre allemands, mais par quelque navire marchand naviguant sous pavillon neutre et suivant la route commerciale.

« Dans ces circonstances, ayant en vue les grands intérêts dont la Marine britannique a la charge, le maintien du commerce entre les pays neutres dans les limites tracées par le droit international, l'Amirauté juge nécessaire de recourir à des mesures exceptionnelles appropriées aux nouvelles conditions dans lesquelles cette guerre nous est faite ».

Désormais, *toute la surface de la mer du Nord sera considérée comme zone militaire* ; à partir du 5 novembre, tout navire traversant une ligne tracée de la pointe Nord des Hébrides à travers les îles Féroë jusqu'en Islande le fera à ses risques et périls. Il est conseillé aux navires se rendant en Norvège, en Danemark ou en Hollande d'entrer en mer du Nord par le Pas-de-Calais ; ils trouveront là des guides sûrs qui les piloteront le long de la côte Est d'Angleterre.

La Grande-Bretagne utilisa donc très adroitement le danger que présentait la navigation en mer du Nord pour contraindre tous les navires neutres à s'arrêter en rade des Dunes, à l'entrée du Pas-de-Calais ; il apparut immédiatement que la visite s'y ferait dans des conditions beaucoup plus sûres qu'en haute mer.

La France, au contraire, continua de considérer pendant les derniers mois de 1914 les déroutements comme des mesures exceptionnelles : elle créa, le 30 novembre 1914, un « Comité consultatif des indemnités de déroutement », présidé par un amiral et chargé d'allouer des indemnités aux armateurs lorsque les déroutements auraient été ordonnés sans motifs suffisants.

Mais, naturellement, le gros temps d'hiver rendit les visites à la mer de moins en moins fréquentes.

Le vice-amiral Favereau, qui commandait la croisière de la Manche, signala qu'il avait visité 28 navires pendant la

première quinzaine de novembre, pendant la seconde 16, pendant la première quinzaine de décembre 1.

« En fait, écrivit-il, la visite à la mer ne peut plus entrer dans les prévisions », et très énergiquement il préconisa les méthodes de visite britanniques.

Les premiers torpillages des sous-marins allemands levèrent toutes les hésitations.

Le 23 décembre 1914, une conférence franco-anglaise fixa les règles qui seraient désormais suivies en matière de visite. En Manche, tout navire arraisonné devait être signalé aux autorités maritimes de son port de destination : s'il était à destination d'un port allié, la visite s'effectuerait dans ce port. Si au contraire, le navire était à destination d'un port neutre, la visite s'effectuerait en rade des Dunes.

En Méditerranée, tout navire serait en principe visité à Alexandrie ou à Gibraltar, et son port de destination serait ensuite signalé, soit au Préfet maritime de Toulon, soit à l'Amiral superintendant de Malte.

L'entrée en guerre de l'Italie en mai 1915 permit de diminuer considérablement en Méditerranée l'activité des croisières de surveillance, dont les torpillages vinrent d'ailleurs bientôt montrer le danger.

Alexandrie, Gibraltar, les Dunes (près de Douvres) et une quatrième rade, Kirkwall, sur la côte d'Ecosse, tamisèrent tout le commerce neutre; nous aurons une idée de la finesse de ce tamis, en notant que, de janvier à juillet 1915, 2.466 navires arrivèrent dans les ports neutres de la mer du Nord, et que 2.132 furent contrôlés minutieusement par le War Trade Department.

*
* *

CONTROVERSES ENTRE LES ALLIÉS ET LES ETATS-UNIS AU SUJET DE L'EXERCICE DU DROIT DE VISITE.

Ces visites et ces détournements n'allèrent naturellement pas sans provoquer les protestations des Neutres dont les Etats-Unis se firent une fois encore les porte-parole.

Dans leur note du 28 décembre 1914, ils déclarèrent que le déroutement systématique constituait une présomption générale de contrebande, contraire au droit international.

« Il n'est pas impossible, répondit la Grande-Bretagne, le 10 février 1915, que la suite de la guerre actuelle montre la nécessité d'assujettir l'action du belligérant à différents procédés, qui peuvent au premier aspect sembler être un changement de l'ancienne pratique. L'augmentation de la taille des navires exige dans bien des cas que le navire soit amené en eaux calmes pour que le droit de visite (indépendamment du droit de recherche) (1) puisse être exercé. D'ailleurs, pendant la guerre civile des Etats-Unis, pendant la guerre russo-japonaise, et pendant la seconde guerre balkanique, les navires anglais n'ont-ils pas dû suivre les croiseurs belligérants pour être visités dans un port ? *Une telle manière de procéder ne doit pas être considérée comme un droit nouveau du belligérant, mais comme une adaptation d'un droit existant aux conditions modernes du commerce.* »

Pour en terminer avec cette controverse au sujet du droit de visite, nous citerons ici les dernières notes échangées à ce sujet :

Les Etats-Unis répliquèrent le 21 octobre 1915 : « Nous avons fait examiner les instructions données aux commandants des forces navales des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la Russie, du Japon, de l'Espagne, de l'Allemagne et de la France, de 1888 à 1914, et aucune de ces instructions n'envisage le déroutement systématique. Au contraire, elles indiquent toutes la nécessité d'exercer le droit de visite avec la plus grande modération, et ne prennent le déroutement en considération qu'au cas d'une enquête régulière devant la Cour des Prises. D'autre part, l'objection britannique sur l'impossibilité matérielle des visites à la mer ne paraît pas sérieuse ; les facilités pour aborder et inspecter un navire moderne sont, en fait, plus grandes qu'autrefois, et aucune différence — sauf le temps — n'existe entre la visite d'un navire de 6.000 tonnes et celle d'un navire quatre fois

(1) Le droit britannique appelle le droit de visite « droit de visite et de recherche ».

plus grand. Si les Alliés prétendent justifier par l'augmentation des importations neutres cette présomption générale de contrebande qui leur permet de dérouter tous les navires de commerce et de les détenir plus ou moins longtemps, c'est un point de vue que les Etats-Unis se refusent absolument à admettre, et ils l'admettent d'autant moins volontiers que cette détention préventive est souvent mise à profit par les Alliés pour obtenir des preuves à la charge du navire détenu. »

Le Gouvernement britannique opposa à cette thèse de solides arguments, le 24 avril 1916 :

« Au sujet de la visite à la mer, il avait consulté deux experts : Lord Jellicoe et l'Amirauté française.

« Lord Jellicoe estimait la visite à la mer insuffisante et dangereuse, à cause des sous-marins ennemis qui torpilleraient les bâtiments arrêtés. Quant à l'Amirauté française, elle avait écrit : « La pratique navale, telle qu'elle existait autrefois, et consistant à visiter les navires en mer, méthode que nous a léguée l'ancienne Marine, ne s'adapte plus aux conditions de la navigation actuelle. Les Américains ont pressenti son insuffisance : dans les instructions données par le Département de la Marine américaine le 20 juin 1898 aux croiseurs des Etats-Unis, se trouve déjà la prescription suivante : « Si les papiers de bord indiquent de la contrebande « de guerre, le navire devra être saisi, sinon il sera laissé « libre, à moins qu'en raison de puissants motifs de suspicion, « une visite plus minutieuse paraisse devoir être exigée. »

« L'Amirauté française estime qu'aujourd'hui un navire, pour être visité, doit être dérouté sur un port toutes les fois que l'état de la mer, la nature, le poids, le volume, l'arrimage de la cargaison suspecte, en même temps que l'obscurité et l'absence de précision des papiers de bord rendent la visite en mer pratiquement impossible ou dangereuse pour le navire visité. Au contraire, lorsque les circonstances inverses existent, la visite doit être faite à la mer. Le déroutement est également nécessaire et justifié lorsque le navire neutre entre dans la zone ou le voisinage des hostilités. »

Pour sa part, le Gouvernement britannique estimait toutefois que « la localisation de la recherche était secondaire. » « L'essentiel était de déterminer si les marchandises étaient ou non à destination de l'ennemi. Si oui, un belligérant avait le droit de les retenir, et vu la nature de la lutte dans laquelle ils étaient engagés, les Alliés étaient forcés de prendre les mesures les plus efficaces pour sauvegarder ce droit. »

Cette note mit fin à la discussion théorique qui s'était engagée entre les Alliés et les Neutres; en pratique, la guerre de mines et la guerre sous-marine eussent suffi à imposer la visite dans les ports, même si les arguments des Alliés avaient été moins satisfaisants.

Ce mode de visite permit d'utiliser jusqu'à la fin de la guerre, pour l'examen des cargaisons, la précieuse activité du service des Douanes.

LES ORGANES DIRECTEURS DU BLOCUS D'AOUT 1914 A FÉVRIER 1915

L'intervention des Douanes dans les services de blocus n'est qu'un exemple entre plusieurs de la complexité croissante de ces services, qui exigeaient une liaison entre plusieurs ministères. C'est pour assurer cette liaison que, dès le 15 août 1914, l'Angleterre constitua une commission où étaient représentés l'Amirauté, le Foreign Office et le Board of Trade, chargée de coordonner les efforts des Départements ministériels participant aux mesures de blocus. Dès le 22 septembre 1914, un membre du Gouvernement, le marquis de Crewe, reçut la présidence du War Trade Advisory committee, organe consultatif, centralisant tous les renseignements relatifs au blocus.

A Bordeaux, le Conseil des ministres décida en novembre la création d'une Commission analogue qui s'appellerait le Comité de protection contre les approvisionnements de l'ennemi, et serait présidée par le contre-amiral Moreau.

Le Comité se réunit une première fois pour définir son

rôle qui lui parut être de centraliser tous les renseignements sur l'activité économique de l'ennemi, de décider ensuite de l'achat de cargaisons neutres pour le compte du Gouvernement français.

Le ministre des Finances approuva la première partie de ce programme, mais refusa son adhésion à la seconde pour cette raison que seuls les ministres en France ont le droit d'engager des dépenses. Sans doute, le projet de décret prévoyait bien que les engagements de dépenses seraient soumis à l'autorisation préalable du Président du Conseil, mais comment le Président du Conseil, ne disposant d'aucun service organisé, aurait-il les moyens de mettre à couvert sa responsabilité dans des questions aussi délicates et aussi graves de conséquences ?

Le Comité en gestation dut abandonner toute la seconde partie de son rôle ; nous le retrouverons en mars 1915, lors de sa constitution définitive.

Mis à côté de ce Comité, un organisme important fut créé en France dès le mois de novembre 1914 : la *Commission des dérogations aux prohibitions de sortie*.

Dès le lendemain de la déclaration de guerre, le Gouvernement français interdit l'exportation de nombreux produits indispensables à la vie économique du pays et l'administration des Douanes fut chargée d'arrêter ces produits qui furent dits « prohibés à la sortie ». Néanmoins, pour ne pas trop affaiblir notre commerce extérieur, le Gouvernement décida que des dérogations individuelles seraient accordées dans certains cas, et trois fonctionnaires des ministères de la Guerre, des Affaires étrangères et des Finances reçurent mission d'accorder ces dérogations.

Ils furent assaillis de démarches, au point que le Conseil des ministres décida, le 16 novembre 1914, de leur substituer une Commission interministérielle qui prit le nom de Commission de dérogations aux prohibitions de sortie et fut présidée par le directeur général des Douanes.

La marine y eut un représentant.

PREMIÈRES NÉGOCIATIONS AVEC LES NEUTRES

Mais si l'organisation du blocus n'existe, au début de 1915, qu'à l'état embryonnaire, *il est un Département ministériel qui prend, dès cette époque, dans cette organisation, un rôle important : c'est celui des Affaires étrangères.*

Dès le mois d'octobre 1914, les Gouvernements alliés ont en effet eu l'idée de doubler l'efficacité du blocus purement naval, par des pourparlers diplomatiques avec les Puissances neutres, susceptibles de ravitailler, soit directement, soit par transit, les Empires Centraux, et ils font intervenir leurs ministres accrédités auprès de ces Gouvernements neutres, pour obtenir d'eux, en échange de facilités qu'ils accorderont à leur commerce de bonne foi, des garanties contre l'exportation vers l'Allemagne des marchandises que les croisières alliées laisseront passer.

Le 3 novembre 1914, la France et l'Angleterre remettent aux Gouvernements hollandais, suédois, norvégien, danois, suisse et italien, un memorandum dont voici les articles essentiels.

« Les Gouvernements alliés sont très désireux de régler leurs droits de visite de belligérants, ainsi que leur droit d'enquête et de détention en ce qui concerne les navires neutres soupçonnés de transporter de la contrebande tout en causant le moins de gêne possible au trafic fait de bonne foi entre pays neutres.

« Une simple vérification des papiers de bord avec une description de la cargaison suffirait pour les navires transportant de bonne foi de la contrebande conditionnelle dans un pays neutre. Dans ce but, on propose de convenir d'un arrangement avec les gouvernements neutres intéressés.

« Un tel arrangement pourrait se faire sur les bases suivantes :

a) Les Gouvernements neutres interdiraient l'exportation hors de leur pays respectif de toutes les classes de marchandises et de matériaux compris sur les listes de con-

trebande et qu'ils importent pour leur consommation intérieure;

b) Ils garantiraient également que toutes les fois que ces marchandises seraient adressées à un consignataire nommé dans leur pays respectif, il ne sera pas permis que ces marchandises, à leur arrivée, soient déclarées en transit : elles tomberont dès lors sous le coup de l'interdiction d'exportation stipulée.

« Ainsi, seules les cargaisons à ordre pourraient être tenues pour suspectes.

« Les matières que les Gouvernements alliés tiendraient essentiellement à voir figurer sur les listes d'interdiction d'exportation seraient : les huiles minérales, les essences, le cuivre, le caoutchouc, les peaux et cuirs, les fourrages et certaines catégories d'objets d'alimentation : céréales, farine et viande. »

Tel est l'esprit dans lequel les Gouvernements alliés entrent en pourparlers avec les Neutres : le détail de ces négociations laborieuses figure au second titre de cet ouvrage.

Nous nous contenterons de résumer ici les résultats des efforts des Alliés au début de 1915.

PREMIERS RÉSULTATS OBTENUS PAR LES ALLIÉS AU DÉBUT DE 1915

Le trouble jeté dans le commerce mondial par les premières semaines de guerre ne permet pas d'apprécier avant décembre 1914 les résultats des mesures alliées.

A. *Importations*. — Nous constaterons d'abord que les importations *directes* de l'Allemagne en provenance des Etats-Unis sont pratiquement interrompues. Ces importations, qui avaient été de 32 millions de dollars en décembre 1913, ne sont plus que de 2.200.000 dollars en décembre 1914.

En janvier 1915, elles s'élèvent à 6.500.000 dollars contre 34.300.000 en janvier 1914.

Mais le ravitaillement indirect de l'Allemagne sous le couvert des Neutres peut être mis en évidence par les chiffres suivants relatifs aux importations des Etats-Unis dans les

pays neutres en décembre 1913 et janvier 1914, et décembre 1914 et janvier 1915.

	Décembre 1913 Janvier 1914	Décembre 1914 Janvier 1915
Hollande	19.300.000 dollars	26.800.000 dollars
Suède	2.200.000 —	17.700.000 —
Norvège	1.500.000 —	7.200.000 —
Danemark	3.000.000 —	14.500.000 —

Par conséquent, si, pour ces deux mois : décembre 1914-janvier 1915, la diminution des exportations directes des Etats-Unis vers l'Allemagne est de 58 millions de dollars, l'augmentation des exportations des Etats-Unis vers ces quatre pays neutres atteint 39 millions de dollars.

B. *Exportations.* — Pour les cinq derniers mois de 1913, les exportations directes de l'Allemagne vers les Etats-Unis ont atteint 81.700.000 dollars. Pour les cinq derniers mois de 1914, elles atteignent 40 millions de dollars.

Le commerce d'exportations directes de l'Allemagne a donc moins souffert que son commerce d'importations directes, ce qui s'explique par l'application de la Déclaration de Paris qui fait aux Alliés une obligation de respecter la marchandise ennemie sous pavillon neutre en route vers les Etats-Unis.

La diminution des exportations allemandes vers les Etats-Unis est d'ailleurs moins forte que les chiffres précédents ne l'indiquent. En effet, pour la même période de temps, les exportations des Neutres du Nord vers les Etats-Unis atteignent 29.700.000 dollars contre 24.800.000 pendant la même période de 1913.

Etant donné l'intérêt qu'avaient ces Neutres du Nord à exporter leurs produits en Allemagne, dont le marché était pour eux beaucoup plus avantageux que le marché américain, il est à présumer que les exportations de ces Neutres vers les Etats-Unis représentent en grande partie des exportations allemandes.

L'Allemagne n'est donc encore atteinte que légèrement en janvier 1915, dans sa vie économique; mais elle sait

qu'avec les mois qui passent, les mesures alliées ne pourront que s'aggraver; elle n'ignore pas que le contrôle des marines alliées devient chaque jour plus strict; elle se renseigne sur le travail diplomatique de l'Entente dans les capitales neutres et elle devine la pression économique que l'Entente pourra exercer sur les Neutres pour arriver à ses fins.

Elle respire encore normalement, mais la crainte de l'étouffement l'assaille; elle se voit déjà assiégée comme une place forte et sent monter la fièvre obsidionale.

Cette fièvre est une des raisons pour lesquelles l'Allemagne va se lancer systématiquement dans l'aventure de la guerre sous-marine.

DE LA PREMIÈRE A LA SECONDE DÉCLARATION
DE GUERRE SOUS-MARINE

Février 1915, février 1917.

LA PREMIÈRE DÉCLARATION ALLEMANDE DE GUERRE SOUS-MARINE

Le 4 février 1915, le Gouvernement allemand adresse à toutes les Puissances neutres un memorandum au sujet des mesures de *représailles* rendues nécessaires par les moyens employés par l'Entente pour arrêter, « contrairement au droit international », le commerce maritime des Neutres avec les Empires Centraux.

Les moyens reprochés sont :

1° L'inscription sur les listes de contrebande de guerre d'articles « qui ne sont pas du tout ou qui sont seulement très indirectement utilisables à des fins militaires » ;

2° L'abolition de la distinction entre les contrebandes absolue et conditionnelle ;

3° La violation de la Déclaration de Paris : des marchandises allemandes qui n'étaient pas de contrebande auraient été saisies sur des navires neutres ;

4° La déclaration comme zone de guerre de toute la mer du Nord, équivalant dans une certaine mesure à un blocus irrégulier des côtes neutres, blocus interdit par le Droit international.

Après cette récapitulation, et après avoir invoqué ses intérêts vitaux, l'Allemagne, sous la poussée de ses officiers qui rêvent d'échapper à l'immobilité forcée des escadres germaniques, lance sa première déclaration de guerre sous-marine : à partir du 18 février 1915, *tout navire de commerce*

ennemi rencontré dans les eaux de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, Manche comprise, sera détruit sans égard pour les équipages ou les passagers.

Les navires neutres eux-mêmes, en pénétrant dans ces eaux, s'exposeront au danger puisque, conformément à une ruse admise sur mer, les navires ennemis ont arboré à plusieurs reprises des pavillons neutres et qu'une méprise ne sera pas toujours évitable.

LA RÉACTION DES ALLIÉS : ORDRE EN CONSEIL DU 11 MARS 1918
(DÉCRET DU 13 MARS 1915)

Toutes les puissances du monde restèrent stupéfiées.

Les Etats-Unis s'interposèrent vainement entre les belligérants : ils demandèrent à l'Entente de laisser passer les vivres destinés aux Empires Centraux, à la condition que ces vivres fussent adressés à des agences neutres chargées de les distribuer aux non-combattants ; ils demandèrent, à l'Allemagne en échange, de renoncer à l'emploi des sous-marins contre les navires de commerce tel qu'elle l'envisageait.

L'Allemagne répondit évasivement qu'elle ne pouvait renoncer complètement à l'emploi des sous-marins ; l'Entente prit acte de la réponse...

Puis, les Empires centraux étant passés de la menace à l'exécution, les Alliés envisagèrent des mesures de *représailles*. Ces mesures firent l'objet de la Déclaration solennelle du 1^{er} mars 1915 et de l'*Ordre en Conseil du 11 mars* qui introduit dans la guerre économique une idée nouvelle. Jusqu'à cette date, en effet, la France et l'Angleterre n'avaient guère utilisé que la notion de contrebande ; à partir du 11 mars 1915, *elles se considèrent comme libres d'arrêter et de conduire dans leurs ports toutes les marchandises présumées de destination, de propriété ou d'origine ennemies*, autrement dit, tout commerce direct entre l'Allemagne et les Puissances d'outre-mer était interrompu.

Cet Ordre en conseil ne fut d'abord appliqué qu'aux mers

d'Europe à l'est du 15° degré de longitude ouest, et au nord du 30° degré de latitude nord. Le 29 septembre 1916, les Alliés étendirent sa zone d'application à l'est du 30° degré de longitude ouest, afin de pouvoir arrêter les marchandises ennemies sur la côte d'Afrique. Enfin, le 13 janvier 1917, ils déclarèrent que le terme « propriété ennemie » devait s'appliquer aux articles appartenant à toute personne domiciliée dans un pays ennemi quelconque.

Cet Ordre en conseil capital constitue la pièce essentielle de ce que l'on a improprement appelé le blocus des Empires centraux. Il est étonnant, au regard du droit international, parce que, en fait, interrompant le commerce extérieur de l'Allemagne, il avait des conséquences comparables à celles qu'aurait eues la notification officielle du blocus des côtes allemandes mais, en droit, aucun blocus n'était notifié. De plus, ce qui ne simplifia pas la question, les Alliés avaient le plus légitime respect pour la Déclaration de Paris de 1836 qui interdit de confisquer une marchandise ennemie sous pavillon neutre ; ils déclarèrent donc qu'ils saisiraient toute marchandise se trouvant dans ce cas, mais qu'ils ne la confisqueraient point, et se borneraient, soit à la mettre sous séquestre, soit à la renvoyer à son propriétaire.

DISCUSSION ENTRE L'ENTENTE ET LES ETATS-UNIS AU SUJET DE L'ORDRE EN CONSEIL DU 11 MARS

Les Etats-Unis demandèrent immédiatement des explications, n'apercevant pas de précédent à cet arrêt de marchandises, et ils raisonnèrent de la façon suivante : tout blocus régulier de l'Allemagne est impossible, parce qu'un blocus de cette nature doit peser également sur tous les Neutres. Or, les Alliés ne sont pas mattres de la Baltique, et les Neutres scandinaves commercent avec les ports allemands comme il leur plaît. L'Ordre en conseil du 11 mars ne prescrit donc pas un blocus régulier, mais ses résultats équivalent à ceux d'un blocus qui engloberait non seulement les côtes allemandes, mais des ports neutres, donc illégitime, car, si la zone d'application de l'Ordre en conseil est

limitée aux eaux européennes, son étendue est cependant si vaste, et les navires de surveillance se trouvent placés à une si grande distance des côtes ennemies, qu'il est impossible aux vaisseaux neutres d'atteindre, sans traverser les croisières alliées, certains ports neutres importants que l'Entente belligérante n'a pas le droit de bloquer. D'autre part, les Etats-Unis croient que les Alliés se font de la justice une idée assez haute pour ne pas prétendre couvrir, par les illégalités de l'Allemagne, l'illégalité de leurs mesures de représailles.

Et les Etats-Unis de conclure en réservant leurs droits à des indemnités.

Les Alliés firent à ces notes américaines plusieurs réponses en mars, en avril et en juillet 1915.

« La prétention, écrivit Sir Ed. Grey, qu'il me semble que le Gouvernement des Etats-Unis met en avant est la suivante : si un belligérant se trouve dans une position telle que son commerce puisse se faire par des ports neutres voisins, aussi facilement que par les ports de son propre territoire, son adversaire n'a pas le droit d'arrêter ce commerce et doit restreindre ses mesures de blocus de telle manière qu'il laisse permise aux belligérants cette façon de commercer.

« C'est là une prétention que le Gouvernement de Sa Majesté estime insoutenable aux points de vue du droit et de l'équité. Comme contrepoids à la liberté avec laquelle un belligérant peut commercer au travers d'un pays neutre sans compromettre sa neutralité, l'autre belligérant doit en toute justice pouvoir empêcher le commerce de son ennemi avant qu'il ait atteint le pays neutre ou après qu'il l'a quitté, à la condition, bien entendu, qu'il puisse établir que le commerce qu'il arrête est bien le commerce de l'ennemi, et non pas un commerce de bonne foi à destination ou en provenance d'un pays neutre.

« Ce qui est essentiel, c'est que l'adaptation des anciennes règles du droit international à des circonstances nouvelles soit faite d'accord avec les principes généraux sur lesquels on admet qu'est basé le droit de belligérance.

« D'après le Gouvernement des Etats-Unis, les droits du belligérant sur mer se résumeraient au seul droit de capture et de condamnation pour assistance hostile, transport de contrebande ou rupture de blocus. Mais sur ces trois sujets eux-mêmes, la pratique des nations n'a jamais été uniforme, ni très clairement déterminée. Les formes et les conditions de légalité du blocus ont souvent varié ; mais ce qui a été admis de tout temps, et unanimement, c'est que, par le moyen du blocus, un belligérant avait le droit d'empêcher son ennemi de commercer sur mer. »

Si la position des Alliés était parfaitement soutenable en équité, on sent au ton de la réponse de Sir Ed. Grey, qu'au point de vue juridique, elle offrait quelque ambiguïté.

Le Gouvernement français, toujours épris de logique, profita de l'entrée dans la Baltique, en septembre 1915, de quelques sous-marins britanniques, pour suggérer à ses alliés de proclamer un blocus régulier de toutes les côtes allemandes.

L'Amirauté britannique fit deux objections immédiates : il était dangereux, au moment où nous nous élevions contre les méthodes allemandes de guerre sous-marine, d'invoquer le contrôle de la navigation commerciale dans la Baltique par des sous-marins britanniques, pour justifier un blocus régulier ; d'autre part, l'approche de l'hiver allait immobiliser dans cette mer les sous-marins anglais.

Les Alliés s'en tinrent donc à la stricte exécution de l'Ordre en conseil du 11 mars, et les Etats-Unis protestèrent de nouveau le 21 octobre 1915 : l'Angleterre avait déclaré qu'elle distinguerait facilement dans le trafic des ports neutres le commerce ennemi du commerce proprement neutre. L'expérience de six mois prouvait que les Alliés étaient incapables de faire cette distinction. Leur blocus n'était pas effectif puisque les côtes allemandes étaient ouvertes aux pays scandinaves. La Grande-Bretagne elle-même n'exportait-elle pas de grandes quantités de marchandises vers la Norvège, la Suède, le Danemark, la Hollande, tandis qu'elle arrêta les marchandises américaines à destination de ces mêmes pays neutres ? « Dans ces conditions, les Etats-

Unis assumaient sans hésitation la tâche de se faire les champions de l'intégrité des droits des neutres contre la conduite illégale des nations belligérantes ».

Les Alliés répondirent au Gouvernement des Etats-Unis par deux notes, du 13 décembre 1915 et du 24 avril 1916. Il était parfaitement exact que le commerce britannique avec les Neutres avait augmenté. Mais qu'était cette augmentation à côté de la prospérité croissante du commerce américain ? Un simple chiffre : de juin 1913 à juin 1914, les exportations de coton des Etats-Unis vers les Neutres avaient atteint 5.000.000 de dollars ; de juin 1914 à juin 1915, 60.000.000 de dollars ! Comment pouvait-on soupçonner dans ces conditions le commerce britannique de vouloir supplanter le commerce américain ? Pendant les neuf premiers mois de 1913, les exportations américaines vers les trois pays scandinaves et vers la Hollande avaient atteint le total de 126.763.000 dollars ; pendant les neuf premiers mois de 1915, 274.037.000 dollars !

Les Etats-Unis paraissaient donc mal venus à se plaindre.

D'autre part, pour eux, l'Ordre en conseil du 11 mars était sans valeur parce qu'il n'était pas conforme aux règles ordinaires du blocus résumées sous une forme concrète par les 21 premiers articles de la Déclaration de Londres. Mais, encore une fois, les Alliés n'avaient nullement l'intention d'établir un blocus classique des côtes allemandes ; quand ils avaient cru nécessaire d'établir des blocus classiques sur les côtes d'Asie-Mineure, de Syrie ou d'Afrique, ils l'avaient fait en respectant les formes réglementaires.

Sur les côtes allemandes, il ne s'agissait pas d'empêcher les navires d'entrer ou de sortir des ports ennemis ; ce que les Alliés voulaient arrêter, c'était toute marchandise à destination ou en provenance de l'ennemi. Enfin, les Etats-Unis paraissaient considérer comme illégales toutes les mesures de représailles susceptibles de porter préjudice à des neutres ; c'était là un sujet d'une complexité considérable, mais le Gouvernement de Sa Majesté avait peine à concevoir comment le point de vue des Etats-Unis pouvait être défendu dans tous les cas.

Et pour terminer, le Gouvernement britannique notait avec une sincère satisfaction le désir des Etats-Unis de se faire les champions des droits des Neutres : le premier acte de la guerre en cours n'avait-il pas été l'injuste invasion de la Belgique, accompagnée d'abominables cruautés ? Le mépris du droit des Neutres n'avait-il pas ensuite été étendu à la guerre navale par la destruction des navires de commerce ?

« Le Gouvernement de sa Majesté souhaiterait qu'une ligue de nations neutres fût constituée sous la direction des Etats-Unis, et il ne peut croire que la Grande-Bretagne et ses Alliés auraient beaucoup à redouter d'une ligue qui envisagerait avec impartialité et intelligence la conduite de la guerre en cours. »

L'Ordre en conseil du 11 mars sortit intact de cette interminable discussion, il fut même, comme nous le verrons, singulièrement aggravé par la Grande-Bretagne au mois de février 1917, après la proclamation de guerre sous-marine sans restriction ; il constitua jusqu'à l'armistice, après la contrebande, la seconde pièce maîtresse de l'encerclement économique des Empires centraux.

L'EXTENSION DES LISTES DE CONTREBANDE

La notion de contrebande ne cessa d'ailleurs elle-même de s'étendre au fur et à mesure que la guerre se prolongeait.

Au cours de l'année 1915, les Alliés, par notifications successives aux Neutres, allongent à plusieurs reprises leurs listes de contrebande conditionnelle et absolue.

Les listes récapitulatives du 14 octobre 1915 comprennent déjà 42 articles de contrebande absolue et 14 articles de contrebande conditionnelle.

L'article dont l'inscription nécessita les négociations les plus laborieuses fut le *coton*, d'abord parce que le coton figurait sur la liste des articles qui, d'après la Déclaration de Londres, ne pouvaient être déclarés de contrebande, ensuite à cause des ménagements auxquels les Alliés étaient tenus vis-à-vis des Etats-Unis, principaux exportateurs de coton vers l'Europe.

Le Gouvernement français intervient dès le mois de septembre 1914 auprès du Gouvernement britannique, pour signaler la nécessité de déclarer le coton contrebande.

L'opposition irréductible du Gouvernement américain empêche la Grande-Bretagne d'entrer dans cette voie. Mais, en décembre 1914, la découverte d'articles de contrebande à l'intérieur des balles de coton amène les Alliés à créer, d'accord avec les Etats-Unis, dans les ports américains, un service de surveillance des cargaisons de coton au départ : des inspecteurs alliés délivrent aux navires neutres un certificat qui constitue, en droit, un commencement de preuve de la légitimité de leur cargaison.

Au début de 1915, faute de pouvoir inscrire le coton sur les listes de contrebande, le Gouvernement français propose d'y inscrire les linters, c'est-à-dire cette bourre fine et longue, résidu de la dernière opération de décortiquage, qui sert à fabriquer le coton à fulminate.

Cette suggestion reste sans suite.

L'Ordre en conseil du 11 mars a du moins l'avantage d'arrêter les importations directes du coton de l'Allemagne, mais les importations continuant sous le couvert des Neutres, Sir William Ramsay, président du Comité des explosifs au Foreign Office, saisit l'opinion publique anglaise de la question.

Il atteint un premier résultat en obtenant, par ordre en conseil du 26 avril 1915, que l'exportation britannique du coton brut soit interdite pour tous les ports étrangers autres que ceux de France, de Russie, de Portugal, et d'Espagne ; le coton égyptien ou indien sera ainsi empêché de gagner les ports neutres voisins de l'Allemagne.

En juillet 1915, les Alliés apprennent que le gouvernement allemand a pris le contrôle de toute l'industrie cotonnière : cette mesure lève les derniers scrupules des Alliés qui proposent d'ailleurs aux Etats-Unis de leur acheter leur récolte, grâce à un emprunt contracté à New-York.

Le 22 août 1915, le coton brut et les linters sont enfin inscrits sur la liste de contrebande absolue.

Les autres additions aux listes de contrebande, si elles don-

nent lieu à des négociations plus faciles ne sont pas moins nombreuses en 1916 qu'en 1915 : tous les deux ou trois mois de nouvelles notifications sont adressées aux Neutres sur ce sujet.

Aux listes récapitulatives du 14 octobre 1915, les additions seront si nombreuses qu'il faudra, à la fin de la guerre, dresser, le 25 octobre 1918, de nouvelles listes de récapitulation : pour la France, la dernière liste de contrebande absolue contiendra 62 articles, et la liste de contrebande conditionnelle 22.

C'est dire qu'à la fin de la guerre il n'existera pratiquement aucun article qui ne soit de contrebande.

INSUFFISANCE DES RÉSULTATS DU DÉCRET DU 6 NOVEMBRE 1914 ET DU 13 MARS 1915

Et pourtant, l'application du décret du 6 novembre 1914 au moyen de listes de contrebande de plus en plus étendues l'application du décret du 13 mars 1915 à toutes les marchandises d'origine, de destination ou de propriété ennemie, paraissent aux Alliés ne fournir que des résultats médiocres, lorsqu'ils examinent à la fin de 1915 les statistiques des importations neutres.

Voici, d'après les statistiques officielles, une comparaison entre les importations des Neutres pendant les années 1913 et 1915 (en millions de francs).

Importations :

	1913.	1915.
Suède	1.175	1.550
Norvège	750	1.200
Danemark.	950	1.600
Hollande	8.150	4.400

Et voici maintenant les exportations comparées des mêmes neutres vers l'Allemagne pendant les années 1913 et 1915 :

Exportations vers l'Allemagne (en millions de francs) :

	1913 :	1915,
Suède	250	675
Norvège	125	275
Danemark	253	676
Hollande.	2.825	1.750

Si ces chiffres accusent une nette diminution pour la Hollande, qui avait en temps de paix un commerce de transit considérable, ils marquent, pour les Pays scandinaves, une augmentation inquiétante de leurs exportations vers l'Allemagne.

Pour arrêter les marchandises qui bien souvent ne peuvent être traduites devant une Cour des Prises parce qu'elles sont adressées à un commerçant neutre, les Gouvernements alliés envisagent dès le milieu de 1915 un moyen qui ne s'inspire ni de l'idée habituelle de contrebande, ni de l'idée de quasi blocus qui est au fond celle du décret du 13 mars : ce moyen sera le *contingentement*.

APPARITION DU CONTINGENTEMENT

La Commission des dérogations aux prohibitions de sortie dont nous avons exposé le rôle, se créa très vite une doctrine pour limiter pendant la guerre les exportations françaises vers les pays neutres : elle examina les statistiques commerciales des neutres avant la guerre et déclara qu'elle n'accorderait de dérogations que dans les limites des importations neutres avant 1914 ; ainsi se trouvèrent « contingentées » les exportations françaises vers les Neutres.

Lorsque les Alliés organisèrent, au mois de juin 1915, une de leurs premières conférences économiques, la délégation française proposa d'appliquer au commerce « entre neutres » le système appliqué aux relations économiques « entre neutres et alliés ». M. Fromageot, jurisconsulte des Affaires étrangères, fut consulté, et l'application du contingentement, sous sa forme la plus générale, lui parut irréalisable ; mais

il suggéra d'utiliser dans ce but l'Ordre en conseil du 11 mars qui permettrait de considérer comme destinée à l'ennemi toute importation d'un neutre excédant ses besoins normaux; on créerait ainsi une sorte de présomption suffisante de destination ennemie.

L'idée fut reprise à la conférence de Londres en août 1915. Le délégué britannique, Sir Eyre Crewe, présenta l'objection suivante : « Admettons, dit-il, que le lard, par exemple, introduit en Suède dépasse les besoins du pays; vous donnez l'ordre à vos croisières d'arrêter tout bâtiment portant du lard pour la Suède. La cargaison sera débarquée et traduite devant la Cour des prises. La Cour va-t-elle déclarer la capture bonne et valable, simplement parce que la Suède, depuis trois ou six mois, a importé plus de lard que la quantité nécessaire à ses besoins? C'est extrêmement douteux. »

Sir Eyre Crewe demanda s'il n'y avait pas lieu de publier un nouvel ordre en conseil, ainsi qu'on l'avait fait pour arrêter le commerce à destination ou en provenance de l'ennemi. Les autres délégués s'y refusèrent, faisant valoir qu'il était inutile d'ajouter de nouvelles protestations neutres à toutes celles que suscitait déjà l'Ordre en conseil du 11 mars.

Alors certains juristes suggérèrent la solution suivante : les Alliés arrêteraient les navires qui, d'après les statistiques d'avant-guerre, apporteraient aux Neutres des marchandises excédant notablement leur consommation normale. Vraisemblablement, en étudiant le cas particulier de chaque navire, les Alliés découvrirait des motifs nouveaux, venant fortifier la présomption initiale. En mettant les choses au pire, la Cour des prises ordonnerait la relâche du navire, mais la présomption initiale suffirait sans doute à faire refuser toute indemnité à l'armateur neutre, à qui le préjudice subi donnerait à réfléchir.

Or, tandis que les Alliés cherchaient la solution de ce problème, la Cour des prises britannique vint leur apporter un renfort inattendu par le jugement qu'elle rendit le 16 septembre 1915 dans l'affaire du *Kim* (1). Ce *Kim* avait été

(1) Consulter *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes* par Fauchille et Basdevant (librairie Arthur Rousseau.)

arrêté avec trois autres vapeurs par la flotte britannique au mois de novembre 1914, parce qu'ils transportaient de New-York à Copenhague 19 millions de livres de saindoux ? Or le Danemark n'avait importé durant les années précédentes que 1.459.000 livres de saindoux, produit qui figurait sur la liste de contrebande conditionnelle. La Cour déclara tout d'abord qu'elle avait le droit et le devoir d'examiner si la consignation des marchandises au port neutre de Copenhague n'était pas une fiction. Elle estima ensuite qu'il fallait savoir si ces marchandises étaient destinées au Danemark pour y être ou non « incorporées dans le stock commun du pays », et elle admit que l'introduction d'une telle quantité de saindoux en Danemark, pays exportateur de produits alimentaires, équivalait à une certitude pratique que la plus grande partie avait l'Allemagne pour destination finale. Par un jugement fortement motivé, la cargaison du *Kim* fut confisquée « à cause de sa destination ennemie hautement probable ».

Ainsi se trouvait créée la jurisprudence du contingentement, sans faire intervenir, il faut le remarquer, l'Ordre en conseil du 11 mars 1915 qui eût d'ailleurs, dans le cas du *Kim*, été inapplicable puisque ce navire avait été arrêté en novembre 1914. Il ne resta plus aux délégués alliés qu'à se mettre d'accord sur son application, ce qui fut fait à la conférence d'octobre 1915.

A Londres pour la Hollande et les Pays scandinaves, à Paris pour la Suisse, furent créées des *Commissions internationales de contingents* qui eurent pour but de discuter, soit avec les Gouvernements neutres eux-mêmes, soit avec des syndicats d'importateurs neutres, les quantités de matières premières que les Alliés laisseraient passer par voie de terre ou de mer.

PROTESTATION DES ETATS-UNIS CONTRE LE CONTINGENTEMENT

Mais le Gouvernement des Etats-Unis fit entendre là encore une énergique protestation. Il estima que des statistiques commerciales, toujours difficiles à interpréter, ne pouvaient constituer une preuve de destination ennemie et maintint son droit de vendre des marchandises, en vue d'augmenter

le stock d'un pays neutre, quelle que fût la destination finale du stock. D'ailleurs, ce contingentement ne prêtait-il pas à tous les abus, et sous son couvert, la Grande-Bretagne n'essaierait-elle pas de faire passer d'abord vers un pays neutre limitrophe de l'Allemagne les plus grandes quantités possible de marchandises anglaises, pour arrêter ensuite les marchandises américaines, sous prétexte de ne pas dépasser le contingent fixé?

Ce serait du parti pris, répondit la Grande-Bretagne, que de ne pas admettre que les ports neutres servent depuis le début de la guerre les intérêts ennemis. La question de savoir si des marchandises expédiées vers un port neutre sont destinées ou non à être incorporées dans le stock du pays neutre destinataire, est une question de fait. Mais les conditions dans lesquelles ont été faites de nombreuses expéditions de marchandises ne permettent pas de les assimiler à des expéditions de bonne foi. Lorsque des cargaisons entières de viande sont destinées à un ouvrier des docks, quand des milliers de tonnes de coton sont consignées pour un port neutre à des maisons de commerce qui n'existent pas, peut-on soutenir que ces envois soient véritablement destinés à s'incorporer au stock national d'un pays neutre?

La controverse s'arrêta là et ne fut plus agitée qu'à propos de cas d'espèces. D'ailleurs, dans toutes ces discussions, les Etats-Unis ne pouvaient aller jusqu'à la rupture avec l'Entente, sans compromettre gravement leur industrie et leur commerce; les commandes alliées d'armes et de munitions devenaient chaque mois plus nombreuses, et si les Etats-Unis éprouvaient quelque amertume à se voir fermer le marché allemand, ils étaient beaucoup trop avisés pour ne conserver comme marchés extérieurs que l'Amérique du Sud et la Chine.

LES ORGANES DIRECTEURS DU BLOCUS PENDANT LES ANNÉES 1915-1916

Tandis qu'évoluaient, ainsi que nous venons de l'exposer les idées des Gouvernements alliés en matière de blocus autour d'eux croissait le nombre des comités ou des commis-

sions chargées de donner aux gouvernements responsables des avis et des renseignements sur la détermination des listes de contrebande, par exemple, ou sur la fixation des contingents.

A Londres, au War Trade Advisory Committee, dont nous avons signalé la création en août 1914, vinrent s'adjoindre en 1915 le *Contraband Committee* et les innombrables sections du *War Trade Board*. Le *Contraband Committee* avait pour rôle d'étudier au moyen des fiches émanant des cinq parties du monde les cargaisons de tous les navires à destination des ports neutres; dès qu'un tel navire apparaissait en vue des côtes d'Angleterre, le comité avait déjà étudié son cas, et au simple vu des renseignements transmis par les ports de visite, pouvait prendre une décision. Quant aux sections du War Trade Board, elles étaient spécialisées par matières premières; une s'occupait du blocus bancaire, une autre de l'arrêt des cuirs, une autre de l'arrêt des blés.

A Paris, le *Comité de restriction*, dont la formation avait échoué en novembre 1914, se constitua définitivement le 22 mars 1915.

Dans ce comité, vulgairement appelé comité R, sont représentés : les Affaires étrangères, la Guerre, la Marine, les Travaux Publics, l'Agriculture, le Commerce et les Colonies. La présidence du comité est exercée par un amiral : le premier président fut le contre-amiral Moreau. Le secrétaire général du comité est désigné par le ministre des Affaires étrangères.

Ce comité est un organe consultatif auquel sont soumis tous les projets d'accords interalliés ou de conventions avec les Neutres. Il reçoit et centralise d'autre part tous les renseignements et documents sur le commerce de l'ennemi et des Neutres.

A côté de lui fonctionnent à Paris la Commission de dérogations aux prohibitions de sortie et la Commission internationale des contingents.

On atteignit ainsi la fin de 1915.

Des voix autorisées s'élevèrent en France pour déclarer que ce blocus, sans unité de direction, était un défi au bon sens.

La Commission des dérogations aux prohibitions de sortie, dont aucun texte légal ne sanctionnait d'ailleurs l'existence, comprenait 8 membres, et devait prononcer à chacune de ses séances sur 4 à 500 demandes de dérogation; elle n'était ni outillée, ni documentée pour procéder aux études préparatoires nécessaires; son travail matériel était assuré par 18 employés des Douanes, alors que l'organisation similaire à Londres, le Licensing Committee, comprenait plus de 300 personnes. Quant au Comité de Restriction, malgré toute son activité, il ne pouvait qu'émettre des vœux qui, suivant leur objet, étaient transmis à tel ou tel département ministériel, qui les exauçait ou les oubliait, suivant le cas.

Certains économistes proposaient de nommer ministre de la Défense économique le Sous-Secrétaire d'Etat du Ravitaillement et de l'Intendance, récemment adjoint au ministre de la Guerre.

D'autres voulaient nommer un « Comité directeur du blocus », sorte de triumvirat, où la Guerre, la Marine et les Affaires étrangères eussent compté chacun un représentant, dépendant directement du Président du Conseil. Mais l'opinion publique en France ne fut pas saisie en 1915 de ces discussions : en Angleterre, au contraire, la discussion prit tout de suite un ton passionné.

Le 4 janvier 1916, en effet, le *Foreign Office* publia un Livre Blanc, dans lequel il expliquait sa politique de blocus; il concluait qu'elle avait été jusqu'à ce jour tout à fait efficace pour arrêter les exportations allemandes, partiellement efficace pour arrêter les importations ennemies à cause de la difficulté de distinguer entre les marchandises importées par les Neutres pour leur propre consommation, et celles importées par les mêmes Neutres pour être réexportées vers l'ennemi.

Lord Jellicoe, amiral de la Flotte, écrivit le 13 janvier aux Lords de l'Amirauté une lettre qui réfutait point par point le satisfecit que s'était décerné le Foreign Office. Le Commandant en chef des forces navales britanniques comparait les importations neutres de 1913 et les importations neutres de 1915. Il s'étonnait que l'Allemagne eût la liberté de s'ap-

provisionner en matières qui toutes, pratiquement, passaient entre les mains de l'Angleterre. « Il semble évident, concluait-il, que le blocus ne produit pas les résultats que l'on pourrait attendre du nombre des navires arrêtés, et que nous n'usons pas à fond de l'arme qui pourrait abrégér matériellement la durée des hostilités. Le blocus ne sera effectif que lorsque la politique du rationnement sera généralisée. »

M. Harwood, le chef du War Trade Departement, défendit dans une réponse à l'amiral Jellicoe la thèse du Foreign Office : évidemment le chiffre des importations neutres était impressionnant; mais est-ce que l'amiral les avait bien interprétés? Ainsi par exemple, il entraît beaucoup de glycérine en Hollande, et d'huile en Norvège; mais elles y allaient pour être raffinées et revenaient ensuite en Grande-Bretagne. Les Pays-Bas importaient certainement beaucoup de graines oléagineuses, mais c'était pour fabriquer de grandes quantités de margarine destinées à l'Angleterre. Enfin, il fallait prendre garde aux ménagements politiques.

« Récemment, disait M. Harwood, il est passé un navire chargé de 600 tonnes de cuivre consignées au Service télégraphique de l'Est suédois. La Suède avait déjà reçu son contingent de cuivre normal, mais arrêter ce navire c'était faire un affront au Gouvernement suédois, et qu'auraient dit les Russes, nos alliés, qui tiennent tant à conserver l'unique voie de communication qui les relie, par la Suède, aux Etats occidentaux? »

Ces polémiques eurent un écho à la Chambre des Communes; sous la pression de l'opinion publique, le *Gouvernement britannique créa, le 23 février 1916, un véritable ministère du Blocus*, et Sir Robert Cecil en fut le chef responsable.

Cet exemple inspira au Gouvernement français le désir d'unifier les services du blocus; il ne prit toutefois qu'une demi-mesure, et le 23 mars 1916, *il décida seulement de faire présider le « Comité de restriction » par un ministre d'Etat, M. Denys Cochin*, dont les attributions ne furent pas définies; en outre, des représentants des ambassades alliées purent désormais assister aux séances du Comité.

Ce ne fut que le 23 août 1916 que le Conseil des ministres reconnut qu'il était impossible de rester plus longtemps dans l'incertitude. Entre temps, M. Denys Cochin avait prouvé en effet quels services on pouvait attendre d'une organisation plus rationnelle. Il fut donc décidé qu'il serait chargé de rapporter au Conseil toutes les questions concernant le blocus, que les divers Départements ministériels le consulteraient avant de prendre une décision en cette matière, et qu'en cas de désaccord entre les différents services, il statuerait comme arbitre soit immédiatement, soit après en avoir référé au Conseil.

Pour toute la partie diplomatique de sa tâche, un ministre plénipotentiaire, M. Gout, dont les conférences économiques interalliées avaient déjà mis en relief la science et l'activité, reçut l'ordre de se tenir à la disposition de M. Denys Cochin qui continua à porter le titre de ministre d'Etat.

Ce fut pendant le second semestre de 1916 que l'évolution des idées sur l'organisation du blocus fut la plus curieuse à suivre. Il y avait en effet à ce moment conflit entre deux conceptions du blocus nettement divergentes.

Traditionnellement, la Marine en réclamait la direction unique. « Que faut-il, disaient ses interprètes, pour conduire le blocus? Des moyens d'action que seule la Marine possède, et l'esprit de guerre, dont il est normal qu'un département militaire détienne, non pas le monopole, mais en quelque sorte la source. De tout temps, la responsabilité du blocus naval a été confiée à la Marine, et il ne saurait en être autrement. »

« La guerre économique, écrivait un marin, consiste à obtenir l'isolement des Empires centraux, en dépit de leur ceinture protectrice d'Etats neutres, dont il convient de respecter les intérêts légitimes, sans toutefois s'écarter de cette limite, en demeurant toujours clairvoyant et inflexible vis-à-vis de toute autre prétention, d'où qu'elle vienne, spécialement du commerce des Alliés, car il s'agit là d'une question de vie ou de mort; la victoire nous rendra au centuple les bénéfices mercantiles différés, alors que la défaite tarirait la source de tous les bénéfices et rendrait illusoires ceux recher-

chés avec tant d'avidité en pleine guerre, et obtenus parfois au détriment de l'intérêt général. »

Ces lignes laissent deviner, pour nous en tenir à une simple analyse psychologique, que, dans toutes les commissions qui réunissaient des représentants des départements militaires et des représentants des Affaires étrangères, les premiers étaient professionnellement portés à préconiser des décisions énergiques, et les seconds, non moins professionnellement, à ménager les Neutres qui gémissaient sur leur triste sort, ou les Alliés, qui, dans telle branche de commerce, se taillaient la part du lion; ces ménagements paraissaient à leurs défenseurs conformes aux intérêts bien compris du pays.

Dans cette étude purement objective, nous nous garderons de prendre parti; mais il nous paraît utile de signaler que toutes ces questions de blocus sont à double face. Il y a quelques années, le contre-amiral Consett C.M.G. publia un livre intitulé : « The triumph of unarmed forces » pour stigmatiser l'attitude des commerçants britanniques jusqu'en 1916. L'auteur, ancien attaché naval de Grande-Bretagne à Copenhague pendant la guerre, montrait, chiffres en mains, l'apport considérable que les Pays scandinaves avaient fourni à l'Allemagne en vivres et en matières premières, et il ajoutait que cet appoint n'avait pu être fourni que grâce aux importations anglaises en Scandinavie, importations qui n'ont certainement pas été négligeables pendant les deux premières années de la guerre, et que le Gouvernement britannique a pour le moins autorisées. En face de cette thèse, d'ailleurs conforme aux faits, n'est-il pas juste de rappeler que l'Angleterre était le banquier de l'Entente, que le maintien d'une partie de son commerce était lié au maintien de sa livre, et finalement d'ailleurs au maintien du franc ? Dans quelle mesure cet argument peut-il donner tort à la thèse de l'amiral Consett, nous ne pouvons l'apprécier ici.

Nous nous bornons à signaler qu'il y avait en 1916 conflit de tendances entre les organes responsables du blocus, et que M. Denys Cochin partageait la manière de voir des Affaires étrangères; *c'est à ce Département que, sur sa demande, sacrifiant son titre de ministre d'Etat, il fut rattaché, le 16*

décembre 1916, comme sous-secrétaire d'Etat au blocus, muni cette fois de pouvoirs effectifs et chargé de toutes les négociations diplomatiques, en vue d'assurer la restriction des approvisionnements de l'ennemi.

Il demeurerait entendu qu'en ce qui concernait les départements autres que les Affaires étrangères, le nouveau sous-secrétaire d'Etat continuerait à recevoir comme par le passé communication directe de tous les rapports ou renseignements relatifs au blocus, qu'il s'entendrait avec eux pour l'établissement des instructions nécessaires, et qu'il serait tenu au courant des mesures d'exécution.

« Je suis convaincu, écrivait à cette date M. Aristide Briand, que la création du nouveau sous-secrétariat permettra aux différents services publics de poursuivre la guerre économique avec toute la liaison indispensable et toute l'énergie qui s'imposent. Déjà l'on constate les résultats appréciables qu'a donnés jusqu'à ce jour la politique du blocus.

« Tout en sauvegardant les droits des neutres, les Alliés doivent la poursuivre sans répit. En vue de la décision suprême, il importe que tous les services publics étendent et unissent leurs efforts vers un même but : l'action. »

Pour assurer entre les différents services une plus grande cohésion, M. Denys Cochin, qui réunissait chaque semaine les représentants des départements intéressés à la guerre économique, résolut de donner un statut à ces réunions, le 20 février 1917. Ainsi se trouva créé le « Comité français du blocus », dont le secrétaire fut un inspecteur des finances : M. de Lasteyrie.

ESSAI D'UNE ORGANISATION INTERALLIÉE DE BLOCUS

Restait un dernier pas à franchir : le plus difficile.

Depuis juin 1915, le Gouvernement français n'avait cessé de réclamer une organisation *interalliée permanente du blocus* ; tous les efforts de ses ministres et en particulier de M. Clémentel, qui fût l'animateur des premières conférences économiques interalliées s'étaient heurtés à la divergence des intérêts

commerciaux des nations alliées, dont la liaison n'était assurée que par des conférences intermittentes et par la présence de membres du corps diplomatique dans les différents comités nationaux.

Les excellentes relations personnelles de M. Denys Cochin avec Sir Robert Cecil avaient sans doute diminué le nombre des points de friction entre la France et le Royaume-Uni mais dans les deux capitales on se plaignait de ne pas être tenu au courant de décisions prises de l'autre côté du Détroit; par nécessité géographique, Paris était devenu le centre des négociations relatives à la Suisse, Londres dirigeait les négociations relatives à la Hollande et à la Scandinavie; les méthodes étaient, comme nous le verrons, différentes. L'Angleterre, dirons-nous seulement, avait une conception commerciale du blocus; il lui avait paru naturel, pendant les deux premières années de la guerre, d'essayer de se substituer à l'Allemagne sur certains marchés neutres, d'y vendre ses produits manufacturés et d'en tirer en échange des produits agricoles. La France avait du blocus une conception juridique : elle était prête à sacrifier à l'isolement complet des Empires centraux tous les intérêts de son commerce.

Cette divergence de vues s'était traduite par une grande différence dans la manière de surveiller les Neutres. La Grande-Bretagne était favorable aux ententes générales avec les Puissances ou avec certaines organisations neutres, ententes dont le principe était de confier aux Neutres leur propre surveillance : ce principe était dangereux, puisque les trafics à réprimer n'étaient coupables qu'au regard des belligérants.

La France eût préféré organiser chez chaque Puissance neutre une surveillance, au moyen d'agents contrôlant sur place l'emploi des matières expédiées; mais il aurait fallu, pour mener à bien cette organisation, des efforts continus, des études, un grand nombre d'agents; or, tout ce travail secret répugnait à la Diplomatie des nations alliées qui préférait les ententes générales avec les Neutres.

Malgré ces dissentiments, les Alliés avaient créé; le 20 juin

1916, à l'issue d'une conférence présidée par M. Clémentel, un « *Comité permanent international d'action économique* ».

Le Comité, siégeant à Paris, n'avait d'ailleurs aucun pouvoir de décision ; il se cantonna dans une œuvre fort utile : l'unification des listes de prohibitions de sortie, mais il n'exerça aucun rôle pour réaliser entre Alliés l'unité de direction.

Cette unité, qui n'était pas réalisée à la fin de 1916 ne fut imposée que par les événements brutaux de 1917.

L'ABANDON DE LA DÉCLARATION DE LONDRES (7 JUILLET 1916)

L'arrivée de Sir Robert Cecil à la tête du ministère britannique du blocus en 1916 eut une influence importante sur la position adoptée jusqu'alors par les Alliés en droit international.

La Déclaration de Londres avait servi de façade à toutes les mesures qu'ils avaient prises ; mais, l'édifice que les Alliés avaient ainsi élevé n'avait plus que des rapports très lointains avec le monument de droit bâti par les puissances en 1909 ; il lui était même en certaines parties directement opposé.

Il y avait là, de l'avis du Gouvernement britannique, une faiblesse dans l'œuvre des Alliés ; il lui semblait illogique de proclamer, par l'ordre en conseil du 30 octobre 1914 toujours en vigueur, que la Déclaration de Londres serait appliquée sous certaines réserves, et de prendre en même temps des mesures directement contraires à ladite Déclaration, dont un article spécifiait précisément qu'elle formait un tout indivisible.

Quand un immeuble est terminé, on ne laisse pas en place l'échafaudage qui en a permis la construction, et la première idée de Sir Robert Cecil, nommé en février 1916 ministre britannique du blocus, fut de mettre bas l'échafaudage, opération qui lui devint d'autant plus chère que toute une partie de l'opinion anglaise accusait la Déclaration de Londres des résultats insuffisants du prétendu blocus.

Le Gouvernement français, au contraire, après avoir d'ailleurs adopté exactement les mêmes mesures que son allié, répugnait franchement à proclamer l'abrogation de la Décla-

ration, et l'un de ses arguments ne manquait pas de force : « La Déclaration, disait-il, est un texte qu'aucune Puissance n'ignore. Elle cimente, d'autre part, l'unité d'action des Alliés. Si nous l'abandonnons, l'Angleterre et la France reviendront chacune à leur droit maritime particulier, et les Neutres n'y comprendront plus rien. »

La discussion entre les deux Gouvernements fut très vive et dura pendant tout le printemps de 1916.

Bien que le Foreign Office fût acquis au point de vue français, Sir Robert Cecil n'oubliait pas que, en 1909, comme membre des Communes, il avait véhémentement combattu la Déclaration, et il avait à cœur de réaliser, comme ministre du Blocus, les idées qu'il avait soutenues sept ans plus tôt. La majeure partie de l'opinion anglaise voulait en revenir à son vieux droit traditionnel et reprochait à la Déclaration d'être une loi écrite beaucoup trop rigide. Enfin, Sir Robert Cecil déclarait que l'union des Alliés n'avait en réalité rien à voir avec le texte des ordres en conseil britanniques. « En effet, disait-il, chez vous, Français, quand le Président de la République prend un décret, votre Cour des Prises est obligée de l'appliquer. En Angleterre, la Cour des Prises juge d'après ce qu'elle estime être le droit international, et n'a pas à tenir compte des ordres en conseil s'ils lui paraissent contraires à l'usage qu'elle se fait de ce droit international. »

Le Gouvernement français ripostait à ces deux arguments :

« Sans doute, en matière de droit des gens, plus que partout ailleurs, la rigidité d'une règle écrite est un grave défaut. Mais, tout de même, une règle écrite, si rigoureuse qu'elle soit à l'égard du commerce neutre, n'est-elle pas préférable à l'incertitude dans laquelle, jusqu'en 1909, les Puissances ont vécu ? D'autre part, s'il paraissait utile d'apporter à la Déclaration plus de souplesse, pourquoi ne la modifierait-on pas à nouveau ? »

« Il existe bien en effet un article affirmant que la Déclaration forme un tout indivisible, mais puisque cette Déclaration n'a pas été ratifiée, cet article n'a qu'une valeur relative.

« Enfin, nous n'avons pas été surpris d'apprendre la doctrine britannique concernant la portée qu'ont en Angleterre les ordres en conseil. L'Etat français est lié par la règle qu'il a édictée et qu'il peut modifier ; mais un particulier peut soutenir que la règle ainsi mise en vigueur par un décret n'est pas conforme au Droit international, et il peut prétendre avoir droit au traitement plus favorable que lui assurerait ce dernier. »

Finalement, Sir Robert Cecil jugea nécessaire de venir lui-même à Paris, le 28 mai 1916, et ce fut lui qui l'emporta.

Il fut décidé que les Alliés adresseraient aux Neutres un memorandum commun pour expliquer leur attitude.

« Appliqués à conformer leur conduite aux principes du droit international, les Gouvernements alliés ont pensé, au début de la guerre actuelle, qu'ils trouveraient dans la Déclaration de Londres un corps de doctrines et un recueil de règles pratique. Ils décidèrent en conséquence d'en adopter les stipulations, non qu'elle eût en elle-même force de loi à leur égard, mais parce qu'elle semblait présenter dans ses grandes lignes un exposé des droits et devoirs des belligérants appuyé sur l'expérience des guerres maritimes du passé.

« Le développement de la lutte actuelle, d'une ampleur et d'un caractère insoupçonnés, a démontré que l'effort qui avait été tenté à Londres pour déterminer en temps de paix, non seulement les principes du droit, mais aussi les modalités de leur application, n'avait pas abouti à un résultat entièrement satisfaisant.

« A mesure que les événements se déroulaient, les belligérants du groupe germanique redoublaient d'habileté pour desserrer l'étreinte qui les enserrait et rouvrir la voie du ravitaillement ; leurs artifices compromettaient le commerce inoffensif des Neutres et le rendaient suspect d'intentions hostiles. D'autre part, les progrès de tout genre accomplis dans l'art militaire et naval, la création d'engins nouveaux, la centralisation par les belligérants germaniques de la totalité de leurs ressources aux fins militaires créaient des conditions très différentes de celles des guerres maritimes du passé.

« L'application des règles de la Déclaration de Londres ne devait pas résister à l'épreuve des faits évoluant sans cesse dans un sens imprévu. »

« Les Gouvernements alliés ont dû reconnaître cette situation et apporter de temps à autre aux règles de la Déclaration les tempéraments que comportait cette évolution.

« Ces modifications successives ont pu amener de fausses interprétations des intentions des Alliés; aussi leur a-t-il paru nécessaire de s'en tenir uniquement à l'application des règles anciennement reconnues du Droit international. Les Alliés déclarent solennellement et sans réticence qu'ils continueront à observer ce principe, aussi bien dans l'action de leurs croisières que dans le jugement des Cours des Prises; que, fidèles à la parole donnée, ils se conformeront notamment aux dispositions des conventions internationales sur le droit de la guerre; que, respectueux des lois de l'humanité, ils repoussent loin d'eux l'idée de menacer l'existence des non-combattants; qu'ils ne porteront à la propriété des Neutres aucune atteinte injustifiée, et que si un dommage était causé par leur action navale à des négociants de bonne foi, ils seront toujours disposés à examiner les réclamations et à accorder les réparations légitimes. »

Après cette proclamation de principe, le 7 juillet 1916 paraissaient à Paris et à Londres le décret et l'ordre en conseil abrogeant la Déclaration de Londres.

Le décret français, d'ailleurs extrêmement court, se bornait à adapter notre règlement des prises de 1778 aux idées sur la contrebande et sur le contingentement dont nous avons indiqué l'évolution.

En pratique, les ordres donnés par les Puissances alliées à leurs marines ne subirent aucune modification, et les différences entre le droit français et britannique au sujet des blocus légaux, qui auraient pu soulever des difficultés sur certains points des côtes d'Asie mineure et d'Afrique, n'apportèrent aucun trouble à l'unité d'action des Amirautés.

APERÇU GÉNÉRAL DES POURPARLERS AVEC LES NEUTRES
PENDANT LES ANNÉES 1915 ET 1916

Les mesures prises par les Alliés au sujet de la contrebande, du quasi blocus et du contingentement ne pouvaient atteindre évidemment que les importations maritimes des Neutres.

Ces mesures ne pouvaient pas permettre d'atteindre directement la production propre des Neutres et d'interdire par exemple l'entrée en Allemagne du bétail hollandais ou du minerai de fer suédois.

Pour empêcher la production nationale des Neutres de s'écouler vers les Empires Centraux, les Alliés disposaient de deux moyens : ou bien favoriser cette production et en acheter la plus grosse part, ou bien la défavoriser en empêchant les fourrages de parvenir en Hollande et les huiles minérales d'atteindre la Suède.

Ce dernier moyen était d'ailleurs une arme à deux tranchants : dès que les Alliés parlaient d'interrompre l'arrivée du fourrage et des tourteaux en Hollande, les agriculteurs néerlandais ne manquaient pas de faire observer qu'ils allaient être obligés d'abattre du bétail et d'expédier vers l'Allemagne les produits de cette hécatombe.

Les Alliés eurent recours aux deux procédés indiqués, mais pour chaque pays neutre se posaient des questions d'espèces, dont plusieurs restèrent sans solution jusqu'à la fin de la guerre, et dont les autres ne furent résolues que par de très difficiles négociations qui mirent de plus en plus en évidence au fur et à mesure que la guerre se prolongeait, le rôle important du ministère des Affaires étrangères en matière de blocus.

On distingue clairement ici les trois étapes de l'action des Alliés à l'égard du commerce neutre :

- 1° Empêcher l'arrivée par voie de mer dans les pays neutres d'importations trop abondantes;
- 2° Obtenir que les importations que les Alliés ont laissé

passer restent dans le pays neutre où elles ont été débarquées ;

3° Détourner des Empires centraux la production nationale des Neutres.

La première étape mettait directement en cause l'action des Amirautes alliées ; la seconde et la troisième mettaient en cause leurs Diplomaties.

Les procédés employés par la Diplomatie alliée varièrent suivant les pays.

En Hollande, par exemple, il se créa un syndicat d'importateurs, le *Netherland Oversea Trust* ou *N. O. T.* qui offrit aux Alliés de garantir la non-réexportation des marchandises qu'il importerait : ce Syndicat devint le consignataire général des importations hollandaises et c'est avec lui que les Alliés signèrent leurs accords de contingentement.

En Suisse, nous verrons se développer un syndicat un peu analogue : la *Société Suisse de surveillance économique*, ou *S. S. S.*, organisé par l'Etat fédéral lui-même, et fonctionnant surtout comme organe de contingentement.

Au Danemark et en Norvège, les Alliés traitèrent avec des syndicats particuliers : la *Compagnie des Notables commerçants de Copenhague*, ou l'*Association norvégienne des importateurs d'huiles minérales*.

En Suède, enfin, les Alliés éprouvèrent les plus grandes difficultés à traiter soit avec le Gouvernement, soit avec des syndicats officiels.

Mais quels qu'aient été les procédés employés, le contingentement, introduit en 1913, a fait pour tous ces pays neutres, à la fin de 1916, de sérieux progrès.

APERÇU DES RÉSULTATS DU BLOCUS A LA FIN DE 1916

Il suffit, pour le prouver, de citer les chiffres suivants (en millions de francs) des exportations américaines vers les Neutres.

	Juillet 1913	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année
	Juillet 1914	de guerre	de guerre	de guerre
		Juil. 14	Juil. 15	Juill. 16
		Juil. 15	Juil. 16	Juil. 17
Hollande . . .	560	715	485	160
Suède . . .	70	390	260	120
Norvège. . .	45	195	265	35
Espagne. . .	150	190	260	385

Tandis que l'Espagne, qui n'est pas contingentée, voit augmenter progressivement en valeur le chiffre de ses importations des Etats-Unis, on constate, chez les autres Neutres, une diminution sensible de ces mêmes importations à partir de juillet 1916, c'est-à-dire à partir du moment où entre réellement en vigueur le système du contingentement.

Or, ce fléchissement du commerce des Neutres inspire à l'Allemagne, pendant le second semestre de 1916, les inquiétudes les plus vives. C'est qu'en effet l'hiver 1916-1917 s'annonce pour elle particulièrement critique : elle a appelé cet hiver l'hiver des choux-raves, à cause de l'abondante consommation qu'elle dut faire de ces légumes, la récolte des pommes de terre qui constituent le fond de l'alimentation allemande n'ayant pas atteint, en 1916, la moitié de la récolte normale du temps de paix : 25 millions de tonnes au lieu de 50 millions.

Sans doute, l'encerclement des Empires centraux n'est point encore complet : la Roumanie est envahie, et l'Allemagne espère y trouver, malgré les dévastations commises par les troupes, un appoint important de pétrole et de blé.

Mais, sur le front Est, les portes ne sont pas encore ouvertes de ce grenier russe dont le mirage fera prendre patience à l'Allemagne pendant l'hiver de 1917-1918.

Faute des engrais nécessaires, les récoltes allemandes de céréales sont en décroissance. La récolte de blé est passée de 4.400.000 tonnes en 1913 à 2.999.000 tonnes en 1916, la récolte de seigle de 11.200.000 tonnes en 1913 à 8.900.000 tonnes en 1916.

La consommation de viande, qui atteignait 1 kilogramme

par personne et par semaine avant la guerre, n'est plus que de 500 grammes dans les campagnes et de 250 grammes dans la plupart des villes de l'Allemagne du Nord : l'Allemagne, comme nous le verrons, se rationne systématiquement dans l'espoir de sauver son cheptel.

Mais ce cheptel qu'elle ménage, elle le nourrit mal : Berlin, qui recevait quotidiennement 840.000 litres de lait en 1914, n'en reçoit plus que 486.000 litres en 1916.

Dans le domaine des matières premières nécessaires à l'industrie, les stocks de cuivre accumulés en 1914 sont épuisés, et les importations en provenance des Neutres n'ont pas dépassé, en 1916, 13.000 tonnes, alors que la consommation normale du cuivre devait atteindre 200.000 tonnes.

L'Allemagne manque de nickel et d'étain; c'est à la fin de 1916 que se fait sentir pour la première fois le manque de manganèse indispensable à la fabrication de l'acier.

Les stocks de co'on, accumulés avant la guerre et pendant l'année 1915, vont s'épuiser : les poudreries se tireront d'affaire en utilisant la cellulose, mais le problème de l'habillement reste entier.

COMMENT L'ALLEMAGNE EST AMENÉE A LA GUERRE SOUS-MARINE SANS RESTRICTION

En résumé, l'Allemagne, en cette fin de 1916, est extrêmement gênée, et cette gêne est d'autant plus sensible à ce peuple épris de ses aises, qu'il est impossible d'en prévoir la fin, puisque, sur les fronts de terre, et en particulier sur le front occidental, la situation paraît stabilisée.

Il n'est pas surprenant que le peuple allemand cherche un moyen d'en finir.

Or, tout un parti politique et naval lui répète depuis plusieurs mois : « Il n'y a qu'un moyen et un seul d'en finir. L'âme de la coalition ennemie, c'est l'Angleterre; si notre guerre sous-marine ne l'a pas encore obligée à demander la paix, c'est parce que nous conduisons cette guerre avec toutes les restrictions que nous impose le droit international,

parce que nous respectons, en principe, les navires neutres. Abolissons ces restrictions et *jouons la carte de la guerre sous-marine à outrance.*

Quels résultats économiques a donc atteints, à la fin de 1916, la guerre sous-marine, pour justifier de tels espoirs?

LA SITUATION DU TONNAGE ALLIÉ A LA FIN DE 1916

Le tonnage mondial des vapeurs de commerce de plus de 500 tonnes est, en août 1914, de 46.700.000 tonnes.

De fait de la guerre se trouvent indisponibles pour le trafic d'outre-mer les flottes allemande, autrichienne, turque et russe; soit au total : 7.000.000 de tonnes.

D'autre part, le tonnage des navires de commerce britanniques et français réquisitionnés pour les besoins de la guerre, et donc inutilisable pour le trafic d'outre-mer, atteint 4.000.000 tonnes.

On est donc amené à constater qu'à la fin de 1914 le quart de la flotte mondiale ne peut plus rendre de services commerciaux.

Et cette perte du quart est, en réalité, bien plus importante si l'on tient compte du fait que les Amirautes alliées ont réquisitionné, au titre de croiseurs auxiliaires, les paquebots les plus rapides, et du fait que le rendement du tonnage disponible est diminué par toutes les entraves apportées à la libre navigation, telles que les visites et les difficultés du chargement.

A partir du début de 1915, la guerre sous-marine entre en jeu.

Voici les chiffres des tonnages coulés par trimestre pendant les années 1915 et 1916 :

	1915	1916
1 ^{er} trimestre.	321.000 tonnes	523.000 tonnes
2 ^e —	381.000 —	525.090 —
3 ^e —	530.000 —	592.000 —
4 ^e —	494.000 —	1 160.000 —

Le tonnage des navires coulés atteint donc 1.726.000 tonnes en 1915, 2.799.000 tonnes en 1916. Au total : 4.525.000 tonnes.

Pour récupérer ces pertes de tonnage, les Alliés ont une première ressource : activer leurs constructions navales. Mais l'année 1915 marque un fléchissement important des constructions navales dans le monde.

En 1913, l'Angleterre avait lancé 1.932.000 tonnes; en 1915, 651.000 tonnes seulement. Le tonnage total de navires neufs mis en service en 1915 dans le monde est de 1.202.000 tonnes.

L'année 1916 marque un réveil de l'activité des chantiers navals : le tonnage des navires neufs mis en service cette année là atteint 1.688.000 tonnes.

Le déficit réel du tonnage mondial, compte tenu des navires neufs, atteint donc, en janvier 1917, environ 1.600.000 tonnes.

Ce déficit pourrait n'avoir qu'une importance secondaire si les besoins d'importation de la France et de l'Angleterre ne cessaient de croître, et si les risques courus par les navires de commerce, du fait de la guerre sous-marine, ne diminuaient le rendement des traversées, dans une proportion telle que l'Etat-major général de la Marine estime, en 1916, que le tonnage disponible pour les échanges commerciaux n'atteint pas la moitié du tonnage affecté aux transports commerciaux en 1913.

Le tableau des frêts illustre clairement ce fait.

Le frêt, pour une tonne de houille de Cardiff au Havre monte de 17 fr. 65 en janvier 1915 à 28 fr. 95 en décembre de la même année, et s'il reste à 31 fr. 28 en décembre 1916, c'est parce qu'il est taxé.

Le frêt, pour une tonne de blé d'Amérique en Angleterre, qui était de 14 fr. 45 en juillet 1914, passe à 44 fr. 65 en mars 1915, à 85 francs en décembre 1915, à 150 francs en décembre 1916.

Pour trouver des remèdes à cette crise, les Gouvernements alliés, en dehors des moyens militaires qu'ils emploient contre les sous-marins et de l'activité accrue de leurs

chantiers de construction n'ont que deux ressources :

1° obtenir de leur propre flotte commerciale le meilleur rendement possible ;

2° obtenir des flottes commerciales neutres qu'elles se mettent à leur service.

Nous avons déjà indiqué les premiers efforts des chantiers de constructions en 1916 ; nous allons exposer brièvement quelle était l'organisation des flottes commerciales en France et en Angleterre en 1916, et ensuite les moyens de pression sur la navigation neutre qu'utilisèrent les Alliés :

ORGANISATION DE LA MARINE MARCHANDE EN GRANDE-BRETAGNE ET EN FRANCE DE 1914 A 1916

L'Angleterre, avant la guerre, avait placé sa flotte de commerce sous le contrôle théorique du Board of Trade. Lorsque le Gouvernement britannique organisait des transports pour ses propres besoins, il s'adressait à un modeste service de l'Amirauté, le *Département des Transports*. Le 2 août 1914, on mit à la tête de ce service un directeur civil ; on lui adjoignit un conseil consultatif d'armateurs, et il se mit à la besogne : réquisition de navires, mobilisation du personnel, organisation des innombrables Transport offices, tel fut son rôle jusqu'au milieu de 1915.

A ce moment, le Board of Trade, qui conservait la direction économique du Royaume-Uni, aperçut le danger de la crise du frêt ; de 55.000 tonnes par mois au début de la guerre, les pertes s'étaient élevées à 87.000 tonnes. Suivant la mode britannique, il créa un comité, le « *Ship licensing Committee* », composé d'armateurs chargés de veiller à la bonne utilisation des navires de la Grande-Bretagne ; c'était ce Comité qui accordait la licence nécessaire à tout navire britannique avant d'entreprendre un voyage, et c'était à lui que la France et l'Italie s'adressaient quand elles avaient besoin de tonnage britannique, c'est-à-dire fréquemment.

En janvier 1916, la crise s'aggravant, on nomma un super-comité, le « *Shipping Control Committee* », qui eut la haute main sur l'utilisation de la marine commerciale.

Dès son entrée en fonction, le supercomité eut une surprise désagréable ; en 1915, la Grande-Bretagne, pour ses besoins et pour ceux de ses alliés, avait réquisitionné 7.000.000 de tonnes, c'est-à-dire quinze à seize cent bateaux, qui avaient apporté d'outre-mer 49.500.000 tonnes de marchandises.

Voilà qu'au début de 1915 la France réclama un supplément de 600.000 tonnes de navires et l'Italie de 800.000 tonnes.

On additionna les besoins des Alliés et ceux de la Grande-Bretagne ; il manquait 3.250.000 tonnes de navires, c'est-à-dire que les Alliés allaient manquer en 1916 de 13.000.000 de tonnes de marchandises. On raya impitoyablement toutes les marchandises qui n'étaient pas indispensables, mais le fret, qui était de 18 shillings au début de 1916, passa à 40 shillings à la fin de la même année.

En décembre 1916, on soupçonna l'imminence de la guerre sous marine sans restriction ; la Grande-Bretagne estima que son Amirauté aurait suffisamment à faire en luttant contre les sous-marins ; *elle détacha de cette Amirauté le fameux département des Transports, et créa ainsi un ministère de la Marine marchande, à la tête duquel fut placé le Shipping Controller*. Les divers comités s'éteignirent ou devinrent consultatifs. Le Shipping Controller avait autorité sur les Constructions navales, sur tous les services d'affrètements ou de répartition du tonnage entre Alliés.

Il fut assisté dans sa tâche par deux autres « Controllers » : *celui de l'armement, celui du ravitaillement*. Le controller de l'armement fut créé en 1915 ; celui du ravitaillement résulta, toujours suivant les méthodes britanniques, de la création de divers « Committees ».

Dès le mois d'août 1914, il fallut en effet que le gouvernement britannique s'occupât du ravitaillement en sucre. L'Angleterre avait importé 2.200.000 tonnes de sucre en 1913, dont 1.800.000 provenaient des Empires centraux ; il fallut créer une commission qui organisa le transport et la vente du sucre qu'elle était allée chercher aux Antilles, à Cuba et aux Indes néerlandaises.

Quelques semaines plus tard, on créa une commission de

la viande frigorifiée, chargée de ravitailler en frigo les escadres et armées britanniques.

En 1915, naquit la commission des céréales.

A la fin de 1916, devant le danger pressant, on nomma un *Food Controller* qui fut placé à la tête de toutes ces commissions.

Au début de 1917, les deux ministres britanniques du ravitaillement et des munitions contrôlaient effectivement 70 % des importations de la Grande-Bretagne, sous la surveillance du Shipping Controller.

Ce fut au début de 1915 que le Gouvernement français aperçut la nécessité d'organiser les transports maritimes en prévision d'une longue guerre ; par suite de l'invasion, en effet, notre industrie avait perdu 80 % de sa production de fonte, notre commerce par voie de terre était à peu près supprimé, et notre flotte commerciale, qui n'assurait pas en temps de paix le quart de nos importations, avait été fortement amputée par les réquisitions.

Le premier, le ministère de la Guerre, pressé par la nécessité de ravitailler l'artillerie en munitions, inaugura une politique de transports maritimes en créant, d'une part des commissions dans les ports, et d'autre part, à Paris, une section du Transit maritime et des Affrètements généraux (1).

Quant au Sous-secrétariat de la Marine marchande, supprimé au mois d'août 1914, il avait été rétabli le 13 mars 1915, mais son activité était surtout administrative, et son action sur la Marine marchande à peu près nulle.

De leur côté, différents départements ministériels avaient eu besoin de réquisitionner une flotte pour leurs services ; en même temps que le ministère de la Guerre gérait la flotte de la Section du Transit, le ministère des Travaux Publics géra la flotte dite des charbons, qui assura notre ravitaillement en combustible ; le ministère de la Marine administra la flotte de ses propres ravitailleurs ; enfin, le ministère du

1. Cette Section du Transit gérera, au milieu de 1916, 140 navires, c'est-à-dire que ce fut à cette époque la plus grande compagnie française d'affrètement.

Commerce dirigea la flotte dite de la Hudson's Bay nécessaire au ravitaillement civil.

A la requête du ministre de la Marine, on créa, le 29 février 1916, *un comité dit des « Transports maritimes »*, organe consultatif qui eut pour mission de rechercher les possibilités d'intensifier nos moyens de transports. Ce comité s'efforça de réaliser, entre les différents services qui s'occupaient de la Marine marchande, une certaine unité de vues. A la fin de 1916 il fut supprimé et remplacé par un *sous-secrétaire d'Etat aux Transports*, rattaché au ministère des Travaux publics ; le premier titulaire de ce poste fut M. Claveille.

Quant au sous-secrétaire d'Etat à la Marine marchande, il fut détaché du ministère de la Marine et rattaché aux Travaux Publics, continuant toujours à s'occuper de questions administratives. Ce fut seulement en 1917 que s'unifièrent, en France, les services de la Marine marchande.

LA PRESSION ALLIÉE SUR LA NAVIGATION NEUTRE

Mais quels qu'aient été jusqu'à cette date les efforts des Alliés pour obtenir la meilleure utilisation possible de leurs propres flottes commerciales, l'appoint du tonnage neutre leur avait été indispensable.

Ce tonnage total était de 13.000.000 de tonnes, ainsi réparties :

Etats-Unis.	5.500.000
Hollande	1.300.000
Norvège	2.450.000
Suède	1.500.000
Danemark.	700.000
Espagne	800.000

Ce fut le charbon qui fournit aux Alliés leur premier moyen de pression, sur la navigation neutre, pour en obtenir le rendement le plus avantageux et pour la détourner des traversées lucratives au service indirect des Empires centraux.

On sait, en effet, qu'il est difficile de faire sur mer un long trajet sans avoir recours aux bons offices d'un dépositaire.

taire de charbon britannique, que ce dépositaire exerce ses fonctions dans un port allié ou dans un port neutre.

L'idée vint donc tout naturellement d'accorder ou de refuser aux navires le charbon de soute, selon le degré de confiance qu'inspiraient aux Alliés leurs capitaines ou leurs armateurs; *il fallait auparavant dresser les listes des suspects.*

Ce fut pendant l'été de 1915 que naquit l'idée de dresser une *liste noire de navires*, à l'occasion du transfert sous pavillon neutre de navires allemands réfugiés dans les eaux neutres au début des hostilités. Les Alliés étaient à ce moment formellement opposés aux transferts de pavillon; il fut décidé que les navires transférés ne recevraient aucun charbon s'ils venaient à se présenter dans un port de l'Entente.

En outre, dans les ports alliés, les inspecteurs de la navigation qui vérifient les approvisionnements des navires en appareillage reçurent l'ordre de déterminer la quantité de charbon nécessaire pour chaque traversée en préparation, et de ne laisser charger à bord que la quantité fixée, « afin d'éviter que le charbon de soute pût recevoir une autre destination que celle en vue de laquelle il avait été mis à bord. »

Mais, tout en surveillant les marines de commerce unité par unité, le Gouvernement britannique jugea plus utile, en septembre 1915, de s'adresser aux compagnies de navigation neutres.

« Si vous voulez du charbon de soute, leur déclara le Foreign office, dans sa circulaire, il faut nous communiquer la liste de tous vos navires, leurs contrats d'affrètement, et vous engager à ne laisser aucun d'entre eux commercer avec un ennemi de la Grande-Bretagne. A cet effet, vous devrez prescrire à vos navires de s'arrêter dans les ports britanniques de visite, de refuser toute cargaison « à ordre », et toute marchandise susceptible d'être arrêtée par les autorités britanniques. »

Toutes les compagnies qui acceptèrent ces conditions virent leurs navires inscrits sur la « liste blanche », les navires des autres compagnies figurèrent sur « la liste noire. »

En novembre 1915, il fut cependant décidé que le charbon de soute serait refusé, même aux navires de la liste blanche lorsqu'au départ du Royaume-Uni ils préféreraient voyager sur lest que d'emporter une cargaison de charbon vers un port intermédiaire en déviant légèrement leur route.

« En imposant ces restrictions, déclara le Gouvernement britannique, nous n'avons pas le désir d'entraver ou de gêner le commerce neutre légitime, nous cherchons à décourager les armateurs qui font des voyages sur lest avec le seul objet de profiter des frets anormaux. »

Pour l'application rigoureuse de ces règles, le Gouvernement anglais créa, en décembre 1915, à l'Amirauté un *Comité consultatif du charbon*. Les listes noire et blanche de navires furent communiquées à tous les dépositaires de charbon alliés, afin que les mesures envisagées fussent appliquées, non seulement dans les ports de l'Entente, mais dans tous les ports de charbonnage contrôlés par Londres.

On conçoit quelle pression le Gouvernement britannique put exercer par ces moyens, non seulement pour détourner les compagnies de navigation neutres du trafic de contrebande, mais encore pour utiliser leurs navires au profit du ravitaillement des Alliés.

Le système des listes noire et blanche ne fut d'ailleurs pas seulement appliqué aux navires; dès novembre 1914, les Alliés firent en effet dresser par leurs agents en pays neutres des listes noires de commerçants soupçonnés ou convaincus de ravitailler les Empires centraux.

Ces listes noires furent communiquées aux bâtiments en croisière, en faisant observer aux commandants qu'en raison même des procédés qui avaient servi à les dresser, elles ne pouvaient constituer par elles-mêmes une preuve de trafic illicite.

A côté de ces listes noires *officieuses* et secrètes, le gouvernement britannique publia dès 1916 dans la *London Gazette*, sous le nom de « Statutory Lists » des listes noires *officielles* sur lesquelles furent portées les *personnes ou sociétés domiciliées dans les pays neutres, et avec lesquelles toute relation commerciale était strictement interdite* : le seul fait

de commercer avec une personne inscrite sur ces listes exposait aux rigueurs des lois.

En France, on resta jusqu'au mois de juillet 1916 au régime des listes officieuses; le Ministère de la Guerre dressait les siennes, le Ministère des Affaires étrangères en établissait d'autres, ce qui n'alla pas sans conflit, les Affaires étrangères prétendant être seules à pouvoir dresser des listes sûres, grâce à leurs moyens d'information en pays neutres.

Le Ministère de la Marine intervint à la fin de mai 1916, affirmant qu'une liste « officielle » des agents de l'ennemi en pays neutres constituait une arme indispensable pour la guerre économique; souvent, en effet, les commandants des navires de guerre déroutaient des cargos neutres sur la foi des indications fournies par les listes noires officieuses; une fois le cargo amené dans un port, lorsqu'il s'agissait de faire la preuve de la destination ennemie devant la Cour des prises, celle-ci réclamait les motifs d'inscription des destinataires sur les listes noires, et ces motifs étaient difficiles à fournir sans « brûler » nos propres agents d'information; si le navire était alors relâché, le déroutement pour motif insuffisant entraînait de lourdes indemnités à la charge du Gouvernement.

Sur la demande de la Marine, et conformément aux conclusions de la Conférence interalliée de juin 1916, le Gouvernement français se rallia à l'idée de publier une liste noire officielle et confia cette tâche à la *Commission interministérielle des listes noires*, qui prit comme liste de base la « Statutory List » britannique; cette première liste officielle parut le 6 août 1916, et le seul fait d'y figurer constitua à l'égard des commerçants inscrits un commencement de preuve de leur caractère ennemi.

Il va de soi que ces listes varièrent fréquemment; en liaison avec Londres, et plus tard avec Washington, les commissions des listes noires se préoccupèrent de les tenir à jour et de les unifier; tel commerçant inscrit sur la liste venait à résipiscence, et obtenait en échange d'un gage sa radiation; tel autre, au contraire, changeait immédiatement le nom de sa firme, comptant sur quelques mois d'impunité,

en attendant que la supercherie fût découverte. Il est certain que le procédé des « listes noires », qu'elles fussent de navires ou de commerçants, officielles ou secrètes, rendit à la cause des Alliés des services importants dont le mérite essentiel revient en bonne justice au labeur obscur et souvent périlleux de nos agents d'information.

LE CALCUL DE L'ALLEMAGNE

L'Allemagne n'ignore pas cette pression qu'exercent sur la navigation neutre les Gouvernements alliés : elle compte précisément sur sa déclaration de guerre sous-marine sans restriction pour en annihiler les effets.

Elle ne met pas en doute que les navires de commerce neutres, *menacés d'être torpillés sans avertissement*, seront paralysés par la terreur et *resteront immobiles dans leurs ports*.

Les Alliés seront donc réduits à leurs propres ressources au point de vue du tonnage.

Or, l'Allemagne suppose, à la fin de 1914, que l'Angleterre ne dispose plus que de 10.750.000 tonnes pour son propre ravitaillement, et elle n'est pas très loin de la vérité puisque le tonnage disponible de la flotte britannique n'atteint pas 13.000.000 de tonnes...

Et le chef d'Etat-major général de la Marine allemande écrit lui-même à l'Empereur :

« Le déficit particulièrement sensible de la production mondiale en céréales et en vivres nous donne cette année *une chance unique*. L'Amérique du Nord et le Canada ne pourront vraisemblablement plus guère envoyer de grain à l'Angleterre à partir de février 1917. Il faudra donc qu'elle s'adresse à l'Argentine, à l'Inde, à l'Australie ; pour les seules céréales, elle devra utiliser 750.000 tonnes de navires de plus qu'en 1915. Or, d'après nos calculs, l'Angleterre ne dispose plus que de 10.750.000 tonnes de navires pour son ravitaillement.

« Si l'Allemagne, par le moyen de la guerre sous-marine

sans restriction, arrive à couler 600.000 tonnes de navires par mois, et si l'on escompte que le trafic neutre sera arrêté par la terreur qu'inspirera cette méthode, mathématiquement le commerce de l'Angleterre se trouvera réduit de 39 % en cinq mois; or, cela, le Royaume-Uni ne pourra pas le supporter; il devra demander la paix.

« En résumé, concluait le Chef d'Etat-major général de la Marine, *la guerre sous-marine sans restriction est le bon moyen et le seul de terminer victorieusement la guerre.* »

La décision de principe concernant la guerre sous-marine sans restriction est prise dès le mois d'octobre 1916.

L'Allemagne va donc jouer sur mer sa dernière carte; elle la joue, non pas comme elle l'a prétendu, dans un but défensif, pour ne pas mourir de faim, mais dans le but purement offensif de frapper l'Angleterre au cœur; de même, le joueur gêné tente une martingale avec une confiance absolue dans le succès de l'aventure.

CHAPITRE III

DE LA SECONDE DÉCLARATION DE GUERRE SOUS-MARINE A LA FIN DE LA GUERRE

(Février 1917-Novembre 1918).

LA DÉCLARATION DE GUERRE SOUS-MARINE SANS RESTRICTION ET L'ENTRÉE DES ÉTATS-UNIS DANS LA GUERRE

C'est le 9 janvier 1917, dans une conférence tenue à Pless que l'Empereur signe les lignes suivantes :

« J'ordonne de commencer le 1^{er} février de la guerre sous-marine sans restriction avec la plus grande énergie. »

En lançant sa déclaration de guerre sous-marine sans restriction, l'Allemagne a commis deux erreurs psychologiques : la première en sous-estimant l'énergie de la riposte alliée, la seconde en ne tenant pas compte dans ses prévisions de l'attitude des États-Unis ; de cette seconde erreur on reste encore aujourd'hui confondu.

Le Gouvernement des États-Unis avait sans doute, depuis le mois d'août 1914, échangé avec les Alliés, au sujet de la conduite de la guerre économique, des notes aigres-douces ; mais le ton des notes qu'il avait adressées de Berlin, à propos des torpillages isolés des navires de commerce américains, laissait bien prévoir qu'il ne tolérerait pas le torpillage systématique dans une zone déterminée des navires protégés par le pavillon étoilé.

Le 3 février 1917, le président Wilson donne lecture au Sénat américain du message annonçant la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne, nouvelle qui produit à Berlin une surprise foudroyante.

Le 28 février, la Chambre des Représentants accorde au Président l'autorisation d'armer défensivement les bâtiments

de commerce américains. Le scandale que produit le 1^{er} mars la publication d'une lettre du Gouvernement allemand, proposant au Mexique et au Japon de s'allier aux Empires centraux contre les Etats-Unis, met le comble à la tension des esprits.

Enfin, trois vapeurs américains ayant été torpillés, *le président Wilson, le 6 avril, déclare l'État de guerre entre les Etats-Unis et l'Allemagne* : tel est le premier résultat du contre-blocus décrété par les Empires centraux. Ce résultat allait en entraîner deux autres : *la coopération interalliée en matière de blocus, la coopération interalliée en matière de transport maritime.*

NOUVEL ASPECT DU BLOCUS A PARTIR DE L'ENTRÉE DES ETATS-UNIS DANS LA GUERRE

Cette date du 6 avril 1917 marque dans l'histoire du blocus un tournant capital. Jusqu'alors en effet, les Etats-Unis avaient constitué le réservoir principal des matières premières utilisées par les belligérants; mais, tandis que ces matières premières parvenaient directement aux Puissances de l'Entente, elles ne parvenaient aux Empires centraux qu'après avoir passé par l'intermédiaire des Neutres. Les Alliés étaient arrivés, par une longue suite d'efforts, à réduire considérablement ces importations indirectes : seul le souci de maintenir de bonnes relations avec les Etats-Unis avait pu expliquer la lenteur de ces efforts.

Du moment que les Etats-Unis devenaient eux-mêmes belligérants, *le réservoir principal allait se trouver pour l'Allemagne complètement tari*; la politique du blocus devient alors d'une simplicité que mettent en évidence les études faites à ce moment par le Comité de restriction.

Pour les pays de l'Entente, elle peut se ramener aux deux points suivants :

1^o Interdire toute exportation vers les pays neutres voisins de l'Allemagne;

2^o Procéder à ces échanges de produits avec les mêmes

Neutres lorsqu'ils seront susceptibles de fournir aux Alliés des marchandises utiles.

Ce second point ramène le commerce entre les Alliés européens et les Neutres au système du « troc ». Quant aux Etats-Unis, le Comité de restriction leur suggérait la politique suivante :

1° Interdire la sortie de toutes les marchandises qui ne se seront pas consignées à des organismes chargés d'en surveiller la consommation en pays neutres, ou qui seront destinées à des maisons inscrites sur les listes noires ;

2° Souscrire aux accords déjà en vigueur avec les pays neutres voisins de l'ennemi.

Cette politique simple se heurte à de grosses difficultés pratiques : l'interdiction complète du commerce avec les Neutres gêne la Grande-Bretagne, dont les exportations vers les neutres de la mer du Nord avaient atteint 42 millions de livres en 1913, 66 millions de livres en 1915, 76 millions en 1916.

D'autre part, les Etats-Unis ont, sur l'encerclement économique des Empires centraux, des idées beaucoup plus sévères que les Alliés européens, et ils le feront bien voir dans la suite ; mais ils veulent se rendre compte par eux-mêmes de la situation de chaque pays neutre, et refusent d'accepter, les yeux fermés, les accords conclus par les Alliés avec les Neutres.

Enfin, à l'appréhension de voir en quelques semaines ruiner une partie de son commerce, la Grande-Bretagne ajoute la crainte de voir cesser définitivement l'envoi des produits alimentaires qu'elle reçoit de Hollande et des Pays scandinaves.

Pour toutes ces raisons, les mois de mai et de juin 1917 passent sans qu'aucune décision soit prise. C'est seulement le 30 juin 1917 que le président Wilson crée un comité d'exportation « *Export Council* », chargé de veiller à ce qu'aucun produit américain ne puisse servir au ravitaillement des Empires centraux. Cet *Export Council* comprend les secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères, à l'Agriculture, au Commerce, et M. Hoover précédemment chargé de ravitailler la Belgique.

Les directives sont les suivantes : réserver d'abord aux Etats-Unis eux-mêmes tous les produits nécessaires, servir ensuite les besoins les plus pressants des Alliés, envoyer enfin le solde aux neutres, à la condition que ce solde ne puisse dépasser les contingents déjà fixés par les Alliés.

L'EMBARGO GÉNÉRAL 9 JUILLET 1917

S'inspirant de ces principes, c'est le 9 juillet 1917 que le président Wilson signe la proclamation connue sous le nom d'embargo général : céréales, fourrages, charbon, essence, fonte, acier, engrais, armes, munitions, explosifs ne peuvent plus quitter les ports des Etats-Unis sans une licence spéciale de l'« Export Council ».

Pour commencer, et afin de donner aux experts américains le temps d'étudier la situation de chaque Neutre, il est décidé qu'aucune cargaison de vivres ne sera envoyée chez les neutres avoisinant l'Allemagne avant le mois de décembre 1917 ; on estime que ces pays ne peuvent souffrir jusqu'à cette date de la famine, et qu'ils auront ainsi un délai suffisant pour faire les preuves de leurs besoins.

En même temps, le 10 août 1917, il est entendu que sera immédiatement créé à Londres un conseil international du blocus, composé de délégués américains et alliés, tandis qu'aux États-Unis l'Export Council, sous l'impulsion de W. Vance Mac Cormik, devient un véritable ministère du blocus.

Il appartient maintenant aux Alliés de mettre leur politique d'accord avec celle des Etats-Unis ; tel est l'objet des Conférences tenues à Londres en septembre 1917 entre M. Métin, successeur de M. Denys Cochin, et Sir Robert Cecil.

Il y est décidé que les Gouvernements français et anglais appuieront par tous leurs moyens la politique d'embargo sur les exportations vers les pays neutres, jusqu'à ce que, d'accord avec les Etats-Unis, ils aient fixé les contingents des importations strictement nécessaires à ces pays, après

épuisement complet de leurs ressources nationales. « Bien que des engagements antérieurs ne permettent point dans tous les cas aux Gouvernements français et anglais l'application immédiate d'un embargo général, le principe qui régira à l'avenir leur action sera de ne consentir d'exception à l'embargo que sous forme de troc, en échange de produits indispensables, soit à la Défense nationale soit au ravitaillement des pays envahis par l'ennemi. »

En conséquence, *les Gouvernements français et britannique interdisent à dater du 9 novembre 1917 toutes les exportations vers la Hollande et les Pays scandinaves*; les Gouvernements alliés ajoutent cependant qu'ils n'ont pas l'intention de refuser de prendre en considération les demandes particulières concernant les marchandises dont l'exportation était jusqu'alors libre, et qui viennent d'être frappés d'interdiction, mais les exportateurs sont informés qu'ils ne pourront plus à l'avenir « tenir cette prise en considération pour acquise ».

Pendant ce temps, le contrôle des Etats-Unis sur les matières premières s'organise chaque jour plus efficacement.

Ce contrôle est exercé pour tous les produits industriels intéressant la guerre par un comité puissant, le *War Purchasing Commission* (ou W. P. C.) armé par l'intermédiaire du War ou du Navy Department du *droit de réquisition*, et par l'intermédiaire de l'Export Council et de ses filiales, du *droit d'embargo* sur les expéditions.

Ce W. P. C. contrôle toutes les branches des services industriels, et toutes les étapes de la transformation des produits.

« En principe, écrit M. Tardieu notre Haut-Commissaire aux Etats-Unis, les nécessités de guerre des Etats-Unis passent en première ligne, mais exception est faite pour les cas d'urgence démontrée concernant les armées alliées au combat.

« Les besoins civils des Etats-Unis passent après les besoins de guerre des Alliés.

« Les besoins privés des Alliés ou des Neutres viennent

en dernière ligne, ce qui veut dire qu'ils ne seront pas servis du tout.

« Aujourd'hui déjà, les établissements privés étrangers rencontrant de grosses difficultés à placer de nouveaux ordres et pour les ordres en cours d'exécution, ils ne peuvent plus qu'à grand'peine obtenir des livraisons ou des permissions d'exporter. Demain, toutes ces difficultés seront insurmontables, car la marche de la machine ci-dessus s'accélère, et sous peu le contrôle sera absolu et universel. »

Le 28 novembre 1917, *le régime des licences déjà pratiqué pour les exportations des Etats-Unis est appliqué à leurs importations* : les licences d'importation seront délivrées par le War Trade Board, le but de cette mesure étant de mettre hors d'Etat de continuer leurs opérations avec les Etats-Unis les maisons de commerce que contrôle le capital allemand dans les Républiques latines sud-américaines.

Cet embargo sur les importations est une arme contre certains Etats qui favorisent la propagande allemande, et aussi une arme contre les Neutres d'Europe que l'on compte rendre moins intransigeants dans les négociations relatives à leur intercourse avec l'Entente et avec les Puissances centrales.

EVOLUTION DES ORGANES DIRECTEURS DU BLOCUS A LONDRES ET A PARIS DEPUIS LE DÉBUT DE 1917 JUSQU'A LA FIN DE LA GUERRE

A la fin de 1917, la machine dont parle M. Tardieu fonctionne donc à plein rendement : reste seulement à assurer l'unité de direction entre les Puissances alliées et associées. Nous examinerons d'abord l'évolution des organes directeurs du blocus à Londres et à Paris depuis le début de 1917 jusqu'à la fin de la guerre.

Au mois de mars 1917, on interpella à la fois aux Communes et à la Chambre des députés sur la mollesse avec laquelle le Gouvernement conduisait la guerre économique.

Aux Communes, le Foreign Office fut pris très vivement à

partie ; on lui reprocha en particulier d'autoriser les commerçants anglais à exporter chez les Neutres, sous prétexte de recevoir en échange, de ces mêmes Neutres, certaines matières premières nécessaires à la vie de la Grande-Bretagne, et de faire ainsi un marché de dupes, l'Angleterre ne recevant des neutres qu'une infime partie de ce qu'en recevait l'Allemagne. Les interpellateurs allèrent jusqu'à réclamer l'arrêt complet de toutes les marchandises acheminées vers les Neutres voisins des Empires centraux, et le dessaisissement du Foreign Office au bénéfice de l'Amirauté pour une conduite énergique de la guerre économique.

Sir Robert Cecil défendit sa politique et affirma qu'il était impossible de confier le blocus à l'Amirauté, à cause des négociations incessantes avec les Puissances neutres. Le Premier Lord de l'Amirauté déclara que la politique de Sir Robert Cecil était celle du Cabinet tout entier, et les interpellations furent retirées.

Au Palais-Bourbon, l'interpellateur fut M. Tardieu qui cita les chiffres suivants à la tribune :

La Hollande a exporté 195.000 tonnes de denrées alimentaires vers l'Allemagne en 1913, 425.000 tonnes en 1915, 491.000 en 1916.

Les exportations des Pays scandinaves vers les Empires centraux ont cru de 25 % pour le cuivre, de 104 % pour les corps gras, de 177 % pour les poissons, de 312 % pour le café.

« Les remèdes, déclara-t-il, sont de trois sortes ; il faut d'abord fixer très exactement les contingents des pays neutres, ensuite organiser dans ces mêmes pays notre politique d'achat, enfin assurer l'unité de direction du blocus, en France d'abord, entre Alliés ensuite.

« Dans la guerre que nous faisons, ajouta-t-il en terminant, il n'y a au fond qu'une seule unité de dépenses ; cette unité de dépense, c'est la vie de nos soldats, c'est elle que nous vous demandons de ménager. »

M. Denys Cochin employa dans sa réponse les mêmes arguments que Sir Robert Cecil.

Il compara le système du contingentement au régime du

conseil judiciaire, apportant aux pays neutres exactement ce qu'il leur fallait, mais ne leur laissant rien pour leurs libéralités extérieures, et il signala le vice évident de ce système qui n'atteignait que les importations et nullement les produits indigènes des pays neutres.

« Il est évident, conclut-il, que nous n'avons pas un blocus complet, mais partiel; mais si nous voulions violenter les Neutres, nous irriterions tout le monde. Si nous patientons un peu avant d'établir ces mesures de rigueur, si nous voyons, comme nous en avons l'espérance, le plus grand, le plus puissant des Neutres, embrasser notre cause, les autres ne changeront-ils pas leur attitude? »

A la veille de l'entrée des Etats-Unis dans la guerre, cette remarque fut très bien accueillie; elle n'empêcha cependant pas la Chambre de voter l'ordre du jour suivant : « La Chambre, constatant que le blocus de l'Allemagne en matières alimentaires est incomplètement assuré, confiante dans le Gouvernement pour prendre ou provoquer les mesures indispensables, notamment la fixation générale des contingents, leur révision périodique permettant leur suppression en cas d'infractions constatées, une organisation meilleure de la politique d'achats, une concentration plus grande des services français du blocus, et une coordination réelle de l'action interralliée, passe à l'ordre du jour. »

A la suite de cette discussion, M. Denys Cochin obtint de ses collègues l'autorisation, sous réserve d'une entente préalable, *de prendre en matière de blocus des décisions immédiatement exécutoires.*

Quelques semaines plus tard, estimant que son œuvre était en bonne voie, pour des raisons indépendantes de la guerre économique, M. Denys Cochin quitta le ministère, où il fut remplacé, le 18 août 1917, par M. Métin, qui eut comme secrétaire d'Etat les mêmes pouvoirs que son prédécesseur. En novembre 1917, M. Métin fut remplacé dans le nouveau ministère Clemenceau par M. Lebrun, qui fut non pas sous-secrétaire d'Etat, mais ministre du blocus et des régions libérées.

Il fallut définir les nouvelles attributions de M. Lebrun :

par décret du 14 décembre 1917, il était chargé de diriger et de coordonner les divers services publics qui assuraient le blocus, et il avait qualité, de concert avec le ministre des Affaires étrangères, pour engager et poursuivre toutes les négociations utiles au sujet de la guerre économique. Dans ce ministère aux attributions extrêmement étendues, on forma donc une Direction du blocus qui, sous l'autorité de M. Delavaud, ministre plénipotentiaire, groupa tous les services relatifs à la guerre économique. M. Lebrun eut ainsi sous sa direction : un service de la guerre économique proprement dit, préparant les instructions et les négociations générales, le service de blocus financier, le service des dérogations aux prohibitions de sortie, le service du contrôle et les secrétariats généraux du comité de restriction et de la commission des contingents.

Tel fut le dernier état de l'organisation française de la guerre économique.

L'UNITÉ INTERALLIÉE DE DIRECTION DU BLOCUS

Les tentatives faites pour assurer cette unité entre la France, l'Angleterre et l'Italie avaient jusqu'à cette date échoué ; à la fin de 1915, les Alliés avaient bien constitué à Londres un comité de blocus, composé d'une vingtaine de membres ; mais le nombre trop considérable des membres et surtout le particularisme britannique avaient empêché ce comité de faire œuvre utile ; il ne tint qu'une douzaine de séances et cessa de se réunir vers le milieu de 1917.

Cette unité que la France avait toujours réclamée, et qui avait fait si grandement défaut, la politique économique des Etats-Unis l'imposa.

En décembre 1917 se réunit pour la première fois l'*Allied Blockade Committee*, vulgairement *A. B. C.* (1), qui ne comporta que 4 membres ; présidé par le sous-secrétaire d'Etat britannique du blocus, M. Leverton Harris, il groupa

1. C'était le comité interallié dont la création avait été décidée le 10 août 1917.

M. Sheldon pour les Etats-Unis, M. Gianinni pour l'Italie, M. Charpentier pour la France.

Par deux de ses représentants, Sir Eyre Crewe, au nom du Foreign Office, et M. Amery, au nom du War Trade Board, l'Angleterre mit à la disposition de l'A. B. C. les merveilleux organes de renseignements que constituaient les Contraband Committee et le Statistical Department, organes où les nations alliées purent à leur tour être représentées.

Bien plus, dans chacune des capitales neutres, le rôle prépondérant qu'avait joué jusqu'alors la légation britannique fut exercé par des sous-comités de blocus constitués à l'image de l'A. B. C.

Tel fut le système de coopération interalliée qui commença de fonctionner en mars 1918 à peu près à la date où fut institué au point de vue militaire le commandement unique, principe évidemment inapplicable à la guerre économique.

Mais, c'est au moment où la coopération interalliée dans la guerre économique fut véritablement mise en œuvre que le blocus cessa de tenir le premier rôle dans les préoccupations économiques des Alliés.

Le contreblocus de l'Allemagne qui avait déjà amené l'entrée en guerre des Etats-Unis et l'union des Alliés pour le blocus allait obtenir un troisième résultat : l'union des Alliés dans le domaine des transports maritimes.

Cette union leur donna la victoire dans la guerre économique.

LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE LA GUERRE SOUS-MARINE ET LEURS REMÈDES

Étant donné ce que nous savons de la situation du tonnage allié à la fin de 1916, on conçoit aisément l'angoisse des Gouvernements alliés en apprenant les résultats des premiers mois de guerre sous-marine : 540.000 tonnes en février, 578.000 tonnes en mars, 875.000 en avril 1917, sont envoyées par le fond ; et d'autre part, la plus grande partie de

la flotte neutre refuse obstinément de quitter ses ports. Si, au point de vue de la politique du blocus, les événements apportent à l'Allemagne par l'entrée en guerre des Etats-Unis le plus cruel des démentis, il semble bien que son plan, au point de vue guerre sous-marine, est sur le point de réussir. *Pendant l'année 1917, les pertes de tonnage pour le trafic allié s'élèvent à 6.100.000 tonnes.* Les Alliés ont comme précédemment trois moyens de salut : construire du tonnage neuf, utiliser au mieux celui qui leur appartient en propre, remettre en service les flottes neutres immobilisées.

L'Angleterre n'avait construit en 1916 que 608.000 tonnes, ses chantiers mettent en service en 1917, 1.163.000 tonnes, de telle sorte que, au 31 décembre 1917, la flotte britannique, qui a perdu, depuis le 1^{er} août 1914, 7.079.492 tonnes, en a récupéré 3.031.555 tonnes.

Les Etats-Unis qui avaient lancé en 1913 : 228.000 tonnes en lancent 821.000 tonnes en 1917, le Japon 65.000 tonnes en 1913, 350.000 en 1917.

Le second remède consiste à utiliser aux mieux les marines marchandes alliées.

En Angleterre, la flotte commerciale, au début de 1917, est toute entière contrôlée par le gouvernement.

Il n'en est pas de même en France, où nous avons indiqué la dualité à la fin de 1916 entre le sous-secrétariat d'Etat à la marine marchande, et le sous-secrétariat d'Etat aux Transports, qui devient d'ailleurs en avril 1917 le ministère du Ravitaillement et des Transports maritimes.

En juin 1917, M. Ribot, Président du Conseil, décide de mettre fin à cette rivalité et de concentrer entre les mains du sous-secrétaire d'Etat à la marine marchande tous les services s'occupant de transports maritimes; le poste est confié à M. de Monzie.

Le premier soin de M. de Monzie est d'instituer, le 17 juillet 1917, un contrôle général de la flotte française; tout bâtiment national d'une jauge brute supérieure à 100 tonneaux doit être muni d'une licence renouvelable à chacun de ses voyages. Il n'est pas inutile de rappeler qu'au milieu de 1917 la flotte française comptait 4.167.000 tonnes de

navires, sur lesquelles 3.214.000 naviguaient pour le compte des services publics. Défalcation faite des navires postaux et hôpitaux, l'armement libre ne disposait plus guère à cette date que de 365.000 tonnes.

Cette flotte de 4.167.000 tonnes ne satisfaisait d'ailleurs qu'à 38 % de nos besoins; l'assistance anglaise (9 millions de tonnes) et l'affrètement de navires neutres subvenait au restant.

Tout le second semestre de 1917 est utilisé pour l'établissement d'un contrôle de plus en plus direct de l'Etat sur la flotte commerciale, si bien que la réquisition générale de la flotte française en janvier 1918 ne fera que consacrer une situation de fait.

ORGANISATION INTERALLIÉE DES TRANSPORTS MARITIMES

Mais jusqu'à la fin de 1917, il n'existe aucune cohésion interalliée dans le domaine de la marine marchande.

Quelques efforts cependant avaient été tentés.

En avril 1917, M. Tardieu avait été envoyé aux Etats-Unis pour y coordonner les demandes des divers départements ministériels; pour ce qui concerne la marine marchande, il se heurta, dès le mois d'août 1917, au Shipping Board, qui assurait le contrôle impérieux de toutes les constructions navales aux Etats Unis.

En avril 1917 également, le Gouvernement français avait envoyé à Londres M. Guernier, avec le titre de Haut-Commissaire, pour une mission de six mois ayant pour but de coordonner les différents services français installés à Londres.

L'effort de fusion se borna à réunir de temps à autre sous la présidence d'un conseiller d'ambassade les chefs de service français qui s'occupaient des transports maritimes, des affrètements, du ravitaillement en céréales et du ravitaillement en charbon.

Ce fut le déficit des récoltes de 1917 en France et en Italie qui, en grossissant d'une façon anormale les besoins de tonnage des Alliés, les contraignit à entamer en novembre

1917 des négociations pour une répartition plus rationnelle du tonnage.

Ces négociations aboutirent, avec la participation des Etats-Unis, à la *Conférence de Paris (29 novembre 1917)* où furent examinées toutes les questions économiques intéressant les Puissances alliées et associées. Cette conférence décida la création d'un organe capital : le *Conseil interallié des Transports maritimes ou A. M. T. C.* (Allied maritime Transport Council).

Ce conseil, constitué par les ministres responsables dans chaque pays allié du ravitaillement et des transports se réunit par la suite régulièrement à Londres ou à Paris ; chaque ministre siégeant reçut plein pouvoir de son gouvernement.

Le Conseil eut aussi un secrétariat permanent qui porta le titre de *Section exécutive de l'A. M. T. C.*

L'Angleterre fut représentée à l'A. M. T. C. par le sous-secrétaire d'Etat des Affaires étrangères et par le Shipping Controller, la France par son ministre du Commerce et son ministre des Munitions, l'Italie par ses ministres des Transports et du Ravitaillement ; enfin, la représentation américaine y fut assurée par le vice-président de l'American Shipping Board.

L'œuvre principale de l'A. M. T. C. fut l'élaboration d'un plan rationnel de ravitaillement pour les nations alliées.

PRESSION SUR LA NAVIGATION NEUTRE ORDRE EN CONSEIL DU 2 FÉVRIER 1917

Mais à côté de ces efforts pour l'établissement rationnel de ce plan commun de ravitaillement, les Alliés, depuis la déclaration de guerre sous-marine sans restriction jusqu'au mois de novembre 1918, ne cessèrent de chercher à remettre en service le tonnage neutre immobilisé par la guerre sous-marine, et à maintenir sous leur contrôle les navires neutres qui avaient pris la mer.

Les Allemands avaient déclaré qu'ils torpilleraient tout navire de commerce dans les eaux entourant la Grande-Bretagne.

Les armateurs neutres demandèrent en conséquence une modification au règlement allié qui obligeait les navires se dirigeant vers la Hollande ou vers les Pays scandinaves à toucher un port du Royaume-Uni. Ils proposèrent la création de stations de visites à Halifax, aux Bermudes et à Bathurst.

Mais la disposition de ces nouvelles stations, et d'ailleurs *la diminution de l'activité des croisières, à cause du péril sous-marin, encourageaient les navires neutres à la fraude.*

Le Gouvernement britannique, pour combattre cette fraude décida, en février 1917, d'étendre l'application de son ordre en conseil du 11 mars 1915.

Jusqu'à cette date, tout navire transportant des marchandises d'origine ou de destination ennemie était *arrêté* mais non pas *capturé*. Le Gouvernement britannique proposa qu'un tel navire fût sujet à être saisi et condamné, du seul fait du transport de ces marchandises.

Et il alla encore plus loin ; il proposa que tout navire rencontré en mer, à destination d'un port ou venant d'un port neutre, ayant des moyens d'accès sur le territoire ennemi, sans toucher un territoire anglais ou allié, fût considéré comme transportant des marchandises de destination ou d'origine ennemie, c'est-à-dire passible de capture.

Cette proposition fut accueillie par le Gouvernement français avec tiédeur ; bien qu'elle fût justifiée au titre de représailles, elle n'en constituait pas moins une abrogation partielle de la Déclaration de Paris de 1856 et une atteinte directe à la propriété neutre sur mer.

Le Gouvernement des Etats-Unis venait, sur ces entrefaites, d'apporter aux Alliés le concours moral de sa rupture avec l'Allemagne. Peut-être allait-il entrer dans la guerre à nos côtés ?

Le Gouvernement français demanda à Londres d'attendre afin de connaître l'impression que ferait à Washington la publication d'un pareil document.

Consultés, les ambassadeurs alliés à Washington conseillèrent la même tactique que le Gouvernement français.

Sir Robert Cecil attachait au contraire à la publication de

l'ordre en conseil une extrême importance : « Si nous autorisons les neutres à se faire visiter à Halifax, sans prendre de nouvelles mesures de rigueur, disait-il, cela équivaldra à reconnaître la validité du blocus allemand. Nous aurons l'air de céder et créerons ainsi chez les Neutres une impression déplorable. Il ne semble d'ailleurs vraiment pas que la situation aux Etats-Unis puisse être beaucoup modifiée par cet ordre en conseil. »

Sir Robert Cecil l'emporta.

Les navires se rendant des Etats-Unis en mer du Nord et *vice-versa* furent autorisés à subir la visite ailleurs que dans les ports du Royaume-Uni, aux conditions suivantes :

1° Ils ne transporteraient ni courrier, ni colis postaux ;

2° Toute leur cargaison serait avant leur départ « autorisée », c'est-à-dire signalée article par article à Londres, afin de recevoir un laissez-passer.

Une précaution supplémentaire était prise à l'égard des navires quittant la Scandinavie ou la Hollande : leur cargaison au départ devrait être munie d'un certificat d'origine délivré par un agent consulaire britannique. Ces dispositions furent sanctionnées par *l'Ordre en conseil du 21 février 1917*, qui rendait passible de capture « tout navire rencontré en mer, naviguant vers un port ou venant d'un port neutre présentant des facilités d'accès dans un pays ennemi, sans toucher un territoire anglais ou allié. »

Les marchandises découvertes dans ces conditions « d'origine ou de destination ennemie » devenaient passibles de capture.

La déclaration allemande du 1^{er} février 1917 sur la guerre sous-marine sans restrictions avait, au mépris de toutes les règles du droit, ouvertement violé la déclaration de Paris de 1856 ; les représailles de la Grande-Bretagne se justifiaient par cette violation.

Après plusieurs semaines d'hésitations, le Gouvernement français trouva inutile de prendre un décret pour reproduire les termes de l'Ordre en conseil britannique : il s'abstint.

APERÇU DES NÉGOCIATIONS ENTRE ALLIÉS ET NEUTRES AU SUJET DU TONNAGE

Mais, de concert, les Puissances alliées et associées poursuivirent les négociations diplomatiques, depuis le mois d'avril 1917 jusqu'à l'armistice, pour contraindre le tonnage neutre à reprendre la mer.

Ces négociations ont été extrêmement complexes, parce qu'elles furent liées au ravitaillement des Neutres pendant les deux dernières années de la guerre, et parce que ce ravitaillement ne dépendait pas seulement des Alliés, mais pour certaines marchandises de l'Allemagne : elles sont exposées dans la seconde partie de ce livre.

Elles n'aboutirent pas toujours, et les Alliés ressuscitèrent dans certains cas le droit d'angarie qui permet à un belligérant d'utiliser à son profit le tonnage neutre qui se trouve dans ses ports.

Avec la Suède, un accord fut signé le 29 mai 1918, mettant à la disposition des Alliés un tonnage de 400.000 tonnes. La Norvège fut la seule à maintenir en toute circonstance à la disposition des Alliés son tonnage de 2.000.000 de tonnes, malgré les pertes graves qu'infligea la guerre sous-marine à sa flotte commerciale.

Le Danemark par un accord particulier du 20 juin 1917, mit 200.000 tonnes à la disposition de la Grande-Bretagne : mais l'accord général visant 285.000 tonnes supplémentaires ne fut signé que le 18 septembre 1918.

Avec la Hollande, il n'y eut pas d'accord possible : le 20 mars 1918, le président Wilson dut angarier tous les navires hollandais se trouvant dans les ports américains ; les Alliés eurent ainsi à leur disposition un tonnage hollandais de 700.000 tonnes.

DERNIÈRE TENTATIVE DE L'ALLEMAGNE POUR GÉNÉRALISER L'EFFORT ÉCONOMIQUE DES ALLIÉS

Toutes ces dispositions prises par les Alliés, jointes à leur important effort militaire contre les sous-marins allemands, leur permettent, à partir du printemps de 1918, de consi-

dérer la guerre économique comme devant tourner à leur profit.

D'abord, l'activité des sous-marins ennemis décroît, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par le tableau des torpillages en 1918 : *les sous-marins avaient coulé en 1917 plus de 6.000.000 de tonnes, en 1918 ils ne coulent plus que 3.230.000 tonnes.*

L'activité des chantiers alliés de construction, au contraire, ne fait que croître.

Les Etats-Unis, qui avaient construit 228.000 tonnes en 1913, 821.000 tonnes en 1917, lancent 2.600.000 tonnes en 1918. Le Japon, qui avait lancé 350.000 tonnes en 1917, construit 490.000 tonnes en 1918.

A partir du mois de juillet 1918, le tonnage des navires construits dépasse le tonnage des navires coulés. Dès le mois d'avril 1918, l'Allemagne comprend qu'elle ne viendra pas à bout de ses ennemis par la guerre sous-marine.

Mais du moins entend-elle jusqu'au bout en tirer le profit le plus avantageux ; et dans l'espoir de paraître encore exercer sur les navires neutres un contrôle partiel, d'améliorer sa position dans les négociations économiques qu'elle poursuit avec les Neutres et de gêner les Alliés dans la conduite de leurs négociations avec ces mêmes Neutres, elle décide, le 27 avril 1918, une aggravation théorique de la guerre sous-marine connue sous le nom d'addition à l'article 55 C de l'Ordonnance allemande sur les prises.

Aux termes de cet article, « tout navire de commerce affrété par un Gouvernement ennemi, *ou naviguant dans l'intérêt du commandement ennemi des opérations de guerre* doit être détruit. »

Aux termes de l'addition à l'article 55 C : « doit être considéré comme naviguant dans l'intérêt des opérations de guerre de l'ennemi — c'est-à-dire coulé —, tout navire neutre, lorsque l'Etat dont il porte le pavillon aura conclu un accord avec les Alliés, ou lorsque, sans accord officiel, la majeure partie de la flotte marchande de cet Etat naviguera pour le compte des Alliés. »

Pratiquement, cette addition fameuse à l'article 55 C per-

met aux sous-marins allemands de couler tous les navires neutres qu'ils rencontreront.

Mais, comme lesdits sous-marins n'avaient pas montré à ce point de vue depuis un an beaucoup de réserve, il est loisible de penser que l'Allemagne poursuit, en publiant l'addition à l'article 53 C, un autre but que de faciliter la tâche de ses sous-marins.

Par la terreur que doit inspirer cette addition, elle espère en réalité contraindre tous les armateurs neutres à réclamer des sauf-conduits et négocier au plus haut prix la distribution de ces sauf-conduits.

A la fin d'avril 1918, nous voyons en effet les consuls allemands dans les ports neutres fixer aux armateurs qui se présentent à leurs portes, pour obtenir des sauf-conduits, des conditions de plus en plus sévères : obligation de charger des marchandises pour des commerçants inscrits sur les listes noires des Alliés — interdiction d'embarquer de la contrebande absolue (1) — défense de relâcher dans un port allié, toutes conditions tendant à désorganiser le plus profondément possible le commerce maritime des Alliés.

Le Gouvernement allemand n'ignore pas que la guerre sous-marine est en décroissance, mais il veut frapper l'imagination des Neutres et leur montrer que l'Allemagne continue malgré tout de contrôler la navigation commerciale.

Il fera ainsi d'une pierre deux coups : d'une part, il gênera le ravitaillement des Puissances alliées et associées ; d'autre part, il laissera entendre aux armateurs neutres que, si leurs navires ne sont pas torpillés, c'est parce qu'ils sont munis de sauf-conduits, et non pas comme le prétendent les Alliés parce que le nombre des sous-marins germaniques diminue chaque semaine.

En France, le ministre de la marine, devinant la manœuvre, prescrit immédiatement de dérouter, pour être visités à fond, les navires neutres, et en particulier, comme nous le verrons dans le chapitre consacré à l'Espagne, les navires espagnols, munis de sauf-conduits allemands.

1. D'après les listes de contrebande allemandes.

Mais, pour répondre à la manœuvre allemande, éviter la stagnation du tonnage neutre, et empêcher la généralisation du système des sauf-conduits, le Gouvernement français estime que des mesures de représailles sont nécessaires : il propose de rendre passibles de capture les navires neutres munis d'un sauf-conduit ennemi.

La Grande-Bretagne ne se montre pas favorable à ce projet; elle prétend que cette sévérité mettra les navires neutres dans l'alternative, ou bien d'être coulés par un sous-marin ennemi s'ils n'ont pas de sauf-conduit, ou bien d'être arrêtés par un croiseur allié s'ils en ont un, et que, dans ces conditions, les navires neutres resteront peut-être dans leurs ports.

D'ailleurs pour elle, la question des sauf-conduits est accessoire; elle ne serait sérieuse que si les sous-marins allemands contrôlaient la navigation neutre, et ce n'était pas le cas.

En réalité, l'Ordre en conseil du 21 février 1917 rend inutile aux yeux de la Grande-Bretagne toute nouvelle mesure de pression sur la navigation neutre.

Mais la France n'ayant pas adopté cet ordre en conseil se trouve sans moyen de pression efficace vis-à-vis des navires neutres munis d'un sauf-conduit.

Cependant, sur la suggestion des Etats-Unis dont la question des sauf-conduits a retenu l'attention, les Puissances alliées et associées envisagent en juillet 1918 une action diplomatique auprès des neutres; cette action est délicate parce que, dans chaque pays neutre, elle soulève des problèmes différents.

Les Puissances alliées et associées avaient en effet reconnu officiellement les sauf-conduits allemands pour les navires chargés du ravitaillement de la Suisse; on eut ainsi à plusieurs reprises le spectacle curieux, dans le port de Sète spécialement affecté au ravitaillement suisse, d'un navire neutre refusant d'appareiller et encombrant le port parce que son sauf-conduit allemand n'était pas arrivé.

En Suède, les ministres alliés se montrent tout à fait opposés, pour des raisons de politique intérieure, à des mesures de rigueur contre les sauf-conduits.

En Norvège, au contraire, il y sont favorables.

En Hollande, ils suggèrent, pour effacer le prestige des sauf-conduits allemands, de délivrer aux navires neutres des contre-sauf-conduits alliés.

Plusieurs fois saisi de la question, le Comité de Blocus, devant tant de contradictions, hésite.

Le Gouvernement français décide de prendre nettement position et publie, le 27 août 1918, le décret suivant: « Tout navire neutre qui se place sous le contrôle de l'ennemi, recevant un sauf-conduit *non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants*, est considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi, et est de ce chef sujet à capture et à confiscation, ainsi que les marchandises de propriété, provenance ou destination ennemie formant sa cargaison. »

Ainsi, la Grande-Bretagne se reconnaît le droit de traduire devant la Cour des Prises les navires qui prétendront ne pas se rendre dans un port britannique pour y être visités; mais la France se reconnaît le droit de traduire devant la Cour des Prises les navires porteurs d'un sauf-conduit dans les conditions du décret du 27 août 1918.

PRÉPARATION DU PLAN GÉNÉRAL DE RAVITAILLEMENT DES ALLIÉS POUR L'ANNÉE 1918-1919

A vrai dire, cette question des sauf-conduits eut surtout une importance théorique.

L'attention des Alliés, à partir de l'été 1918, fut d'abord concentrée sur les efforts de l'Allied Maritime Transport Council pour assurer le ravitaillement pendant ce qui aurait pu être la cinquième année de guerre.

Quand l'A. M. T. C. se réunit en août 1918 pour discuter cette question elle put constater avec satisfaction que les constructions neuves, depuis le 1^{er} janvier 1918 avaient compensé les pertes dues à la guerre sous-marine pendant le 1^{er} semestre de l'année.

Mais le problème des transports n'en restait pas moins

aigu, car le chiffre des constructions neuves englobait les constructions navales des Etats-Unis; or, *les Etats-Unis utilisaient tout leur tonnage pour leurs propres besoins*, et si l'on s'en tenait aux Puissances alliées de la zone européenne, on constatait un déficit d'un million de tonnes depuis le mois d'août 1917.

Or, 2 millions de tonnes de navires en moins équivalaient à un déficit de 8.000.000 de tonnes de marchandises.

D'autre part, le transport des troupes américaines avait pris une ampleur insoupçonnée; en effet, pendant le trimestre avril, mai, juin, 637.879 soldats avaient été amenés en Europe, en juillet 305.000, en août 313.000. Or, ces transports de troupes étaient faits à la fois par des navires américains et par des navires des autres Puissances alliées. En août 1918 par exemple, les 313.000 soldats américains avaient été amenés par 100.000 tonnes franco-américaines, 116.000 tonnes britanniques, 40.000 tonnes italiennes.

D'après les estimations alliées, un soldat transporté prenait la place de 2 tonnes de marchandises; on s'explique donc qu'avant tout calcul nouveau, les Alliés se soient trouvés en août 1918 devant un déficit d'un million de tonnes sur leurs précédents calculs.

Ce fut à ce moment que les ministres alliés présentèrent leurs demandes d'importations strictement indispensables pour la campagne 1918-1919; ces demandes s'élevaient en tout à 85.000.000 de tonnes. Or, l'A. M. T. C., tout compte fait, ne pouvait transporter que 72.500.000 tonnes.

On répartit les demandes d'importations sous quatre rubriques : charbon, matières premières, nourriture, munitions.

Le Conseil commença par accorder 25.200.000 tonnes pour le ravitaillement en charbon de la France et de l'Italie. Il accorda ensuite 7.500.000 tonnes pour les matières premières indispensables à l'industrie.

Restaient 39.800.000 tonnes pour les vivres et les munitions qui, à eux deux, en demandaient 49.000.000.

Le Conseil, tenant compte de l'amélioration de la récolte de 1918 par rapport à celle de 1917 n'accorda que 22.000.000

de tonnes aux vivres; les munitions eurent le surplus, soit 17.800.000 tonnes, et il fut entendu que les munitions seraient transportées pendant l'automne et pendant l'hiver, tandis que les vivres attendraient le printemps, afin que les armées alliées fussent certaines de disposer du matériel nécessaire pour l'offensive de mars 1919.

Il n'était plus question pour les Puissances alliées de faire du commerce avec les Neutres et de défendre ainsi les intérêts particuliers de leurs commerçants : c'était la vie même de ces puissances qui était en cause, et si l'Etat français, comme l'Etat anglais, avait réquisitionné toute sa flotte commerciale, ce n'était évidemment pas dans le but de ravitailler Rotterdam ou Stockholm.

LES RÉSULTATS DU BLOCUS EN 1918

Nous ne donnons ici qu'un aperçu général de ces résultats, la seconde et la troisième partie de cet ouvrage devant les exposer en détail pour chaque pays neutre et pour l'Allemagne.

Voici tout d'abord le tableau des exportations américaines vers les Neutres européens pour les deux dernières années de la guerre (en millions de francs);

	1 ^{er} juillet 1916. 1 ^{er} juillet 1917.	1 ^{er} juillet 1917. 1 ^{er} juillet 1918.
Hollande	545	31
Suisse	111	105
Suède	222	21
Norvège	410	126
Espagne	385	335

Et voici maintenant les exportations des Neutres européens vers l'Allemagne pendant les deux dernières années de la guerre : comparées à celles de 1913.

	1913	1917	1918
Hollande.	2.825	632	316
Suisse.	306	771	447
Suède.	250	458	379
Norvège.	125	196	110
Danemark	250	634	399

Si l'on se rappelle que le total des importations allemandes en 1913 atteignait 14 milliards de francs, on voit que ce total n'atteint en 1918 que 1 milliard et demi, compte non tenu des importations autrichiennes, bulgares, roumaines, serbes, turques et russes.

Mais nous verrons que les ressources tirées de la Russie par l'Allemagne après la paix de Brest-Litowsk ont été insignifiantes et dans l'impossibilité où nous sommes d'évaluer les ressources que l'Allemagne tira des autres pays alliés ou vaincus, nous ne devons pas oublier que l'aide que l'Allemagne apporta à ses alliés dépassa de beaucoup les ressources qu'elle en tira.

Les recettes des douanes allemandes corroborent à peu près l'évaluation ci-dessus; elles s'élevaient à 850 millions de francs en 1914; elles s'abaissent en 1918 à 165 millions de francs.

Au contraire, si nous examinons les statistiques alliées, nous obtenons pour les importations américaines en France et en Angleterre le tableau suivant :

	1 ^{er} juillet 1913	1 ^{er} juillet 1916	1 ^{er} juillet 1917
	1 ^{er} juillet 1914	1 ^{er} juillet 1917	1 ^{er} juillet 1918
	(en million de francs)		
Angleterre. .	2.970	10.230	9.980
France. . . .	765	5.055	4.415

Le total des importations britanniques, qui était en 1913 de 19 milliards de francs s'élève en 1918 à 33 milliards de francs.

Le total des importations françaises s'élève de 12 milliards de francs en 1913 à 20 milliards en 1918.

Le poids des marchandises débarquées dans les ports français, qui avait été de 31 millions de tonnes en 1913, s'est élevé à 51 millions de tonnes en 1916, à 45 millions de tonnes en 1917, à 49 millions de tonnes en 1918. Seul le tonnage des navires chargés de marchandises importées entrant dans les ports français a diminué de 34 millions de tonnes de jauge en 1913 à 26 millions de tonnes de jauge en 1917,

par suite de l'utilisation plus complète de navires pendant la guerre.

Tout ces chiffres montrent qu'en novembre 1918, ce qu'on a appelé le blocus de l'Allemagne était devenu une réalité, et que la liberté des mers restait acquise aux Alliés. L'œuvre avait nécessité de longs tâtonnements; mais les marines de l'Entente avaient rempli leur double rôle puisqu'elles assuraient à la fin de la guerre l'encerclement économique des Empires Centraux, et puisqu'elles maintenaient, malgré la guerre sous-marine, la libre communication des Alliés avec le reste du monde.

TITRE II

LES EFFETS DE LA GUERRE NAVALE ECONOMIQUE CHEZ LES NEUTRES

CHAPITRE PREMIER

LES TROIS PAYS SCANDINAVES

Nous groupons sous ce même titre la Suède industrielle, la Norvège maritime et le Danemark agricole, bien que ces trois pays scandinaves aient suivi pendant la guerre des voies économiques fort différentes.

Ils présentent cependant quelques caractères communs, et, à plusieurs reprises, l'Allemagne essaya, de 1914 à 1918, de ressusciter à son profit une unité scandinave, dont elle espérait faire un instrument diplomatique dirigé contre l'Entente.

Le ravitaillement de ces trois pays dépendait en effet, dans une large mesure, des dispositions prises par les Alliés au sujet du commerce maritime des Neutres : ils recevaient en effet d'Angleterre la plus grande partie de leur charbon, des Etats-Unis leur pétrole et leur coton, et, enfin, d'outre-mer, les engrais, les métaux précieux, le caoutchouc et toutes les denrées coloniales.

Le Danemark avait, entre ces trois pays, un rôle particulier de transitaire, de nombreuses marchandises étant débarquées à Copenhague pour être ensuite dirigées vers la Norvège ou la Suède.

Une première conférence interscandinave se réunit à Stockholm, le 24 octobre 1914, et elle aboutit à la remise d'une note commune aux belligérants, protestant contre la façon dont l'Entente et les Empires centraux exerçaient sur mer leurs droits de belligérance. Les Alliés laissèrent cette note sans réponse, ne voulant pas ouvrir une polémique au cours de laquelle se serait sans doute affirmée la solidarité scandinave.

Les trois rois scandinaves se rencontrèrent ensuite à Malmö, et une conférence réunit leurs représentants à Copenhague

le 20 janvier 1915, pour y discuter des dispositions à prendre pour la protection des navires neutres.

L'uniformité des vues, ne devait pas empêcher les tendances des divers pays de se manifester, c'est-à-dire, pour la Suède, désir d'aboutir à des résolutions plus favorables à l'Allemagne, pour le Danemark, crainte de paraître adopter une attitude compromettante vis-à-vis de cet Empire, et, pour la Norvège, velléités d'indépendance et de sympathies anglaises, tempérées par l'appréhension de s'isoler du concert scandinave et de supporter seule des responsabilités vis-à-vis de l'Allemagne.

Cette conférence de Copenhague décida de proposer à l'Angleterre de faire escorter par des bâtiments de guerre neutres les convois de navires neutres traversant la mer du Nord.

Aucune proposition ne pouvait être plus contraire à la politique navale britannique, les navires sous convoi de leur pavillon échappant dans une certaine mesure à l'exercice du droit de visite et le vœu de la Conférence de Copenhague n'eut pas de suite, la Norvège, à partir du printemps de 1915, s'étant résolument écartée de l'union interscandinave.

La solidarité scandinave ne devait plus, au cours de la guerre, se manifester que dans le domaine purement économique, le Danemark, par exemple, acceptant en 1918 de ravitailler en blé la Suède, tandis que cette dernière Puissance offrait au Danemark le concours de son industrie.

LA SUÈDE

SITUATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA SUÈDE EN 1914

Géographiquement, la Suède tournait le dos à l'Entente, et ses regards étaient surtout dirigés vers *la Baltique*, mer presque close, qui, malgré les efforts de la marine russe et les héroïques croisières de quelques sous-marins anglais, *échappa durant toute la guerre au contrôle des Alliés*.

Par son agriculture, la Suède pouvait à peu près se suf-

fire à elle-même. Sur 45 millions d'hectares de superficie totale, le territoire suédois compte 18 millions d'hectares improductifs : 21 millions sont couverts de forêts et 6 millions seulement sont en culture ; mais la faible densité de la population, 13 habitants par kilomètre carré, permet à ce Royaume d'assurer à peu près l'équilibre entre les ressources du pays et les besoins alimentaires de ses habitants.

La Suède est néanmoins importatrice de céréales, pour 180.000 tonnes de blé et 70.000 tonnes de seigle en temps normal. Il lui faut également importer sous forme de tourteaux le cinquième du fourrage nécessaire à son bétail ; enfin, elle est tributaire de l'Allemagne pour les engrais potassés.

Elle reçoit en temps de paix son charbon d'Angleterre et ses huiles minérales des Etats-Unis ; mais ce charbon, l'Allemagne était capable de le lui fournir, bien qu'il fût d'une qualité inférieure au charbon britannique ; et en fait, dès 1915, l'Allemagne se substitua presque complètement à l'Angleterre dans le commerce suédois du charbon.

Les moyens de pression dont disposaient les Alliés vis-à-vis de la Suède étaient donc relativement faibles ; bien plus, ils avaient besoin d'elle.

La première raison qu'ils avaient de la ménager était *la nécessité d'assurer leur liaison avec la Russie* ; après la fermeture des Dardanelles et avant l'organisation des ports de la mer Blanche — et cette organisation ne fut jamais que précaire, tant à cause des glaces qu'à cause des difficultés de la navigation — il n'exista pas d'autre moyen d'envoyer de munitions à la Russie que de les faire passer en transit par la Suède.

La seconde raison des ménagements alliés avait trait au commerce maritime ; les navires affrétés par les Alliés, pour échapper aux croisières allemandes dans la Baltique, étaient obligés de naviguer dans les eaux territoriales suédoises, et en particulier *dans la passe de Kogrund*.

Or, la Suède, très soucieuse de sa neutralité, était bourrelée de scrupules à la seule pensée de transporter du matériel de guerre allié sur ses chemins de fer, et, de peur qu'il ne se commit à son insu quelque acte contraire au droit

international dans la passe de Kogrund, elle y avait établi en 1915 un barrage de mines.

Le résultat fut d'amonceler dans les gares frontières le matériel envoyé par la France et l'Angleterre à la Russie, et d'immobiliser dans les ports de la Baltique une vingtaine de navires britanniques.

NÉGOCIATIONS ENTRE LA SUÈDE ET LES ALLIÉS (Novembre 1914-février 1917)

Ces mesures n'étaient naturellement pas faites pour avancer les négociations économiques entre la Suède et les Alliés. Ces négociations avaient commencé en novembre 1914, à un moment où les exportations des Etats-Unis vers les Pays Scandinaves avaient à peu près décuplé.

On a vu dans la première partie de ce livre la circulaire générale que les Alliés avaient envoyée aux Neutres, le 3 novembre 1914. Les Gouvernements alliés se déclaraient disposés à faciliter le passage des navires neutres, à condition que les Gouvernements neutres fournissent les deux garanties suivantes : interdiction de laisser sortir les marchandises importées quand ces marchandises figureraient sur les listes alliées de contrebande, et interdiction de déclarer « en transit » à leur débarquement des marchandises adressées à un consignataire, fraude qu'utilisaient fréquemment les importateurs neutres pour tourner les défenses de réexportation.

Les Suédois commencèrent par refuser de publier leurs statistiques douanières, puis usèrent de manœuvres dilatoires.

Au mois de juin 1915, les Alliés étaient parvenus à limiter seulement le chiffre des importations suédoises de coton à 6.300 tonnes par trimestre.

Les ministres alliés à Stockholm demandaient fréquemment à la Suède d'inscrire tel ou tel produit sur ses listes d'interdiction de sortie. S'agissait-il du cuivre ? Le Gouvernement suédois promulguait une interdiction partielle ; le fil de cuivre tordu et les plaques de cuivre d'une épaisseur

de plus de 3 millimètres ne sortiraient plus du Royaume. Le lendemain, les industriels suédois ne fabriquaient plus que du fil de cuivre tiré et des plaques de cuivre d'une épaisseur inférieure à 3 millimètres; l'appât du gain était trop fort pour que les industriels suédois pussent résister aux prix considérables offerts par l'Allemagne.

En outre, dans leurs négociations, les ministres de France et d'Angleterre étaient obligés de tenir compte du désir de la Russie de conserver avec la Suède des rapports amicaux, toujours dans l'espoir de faciliter les importations russes par les chemins de fer suédois.

On le vit bien au moment de l'affaire du *Nike*. Le *Nike* était un vapeur suédois qui fut capturé, le 18 octobre 1915, par un sous-marin britannique, tandis qu'il transportait de Lulea en Allemagne du minerai de fer magnétique. Le sous-marin britannique conduisit sa prise à Reval. La Grande-Bretagne demanda l'application de l'ordre en conseil du 11 mars 1915, c'est-à-dire la saisie de la cargaison. La Russie, insistant au contraire sur le fait que le minerai de fer magnétique ne figurait pas sur les listes de contrebande alliées, finit par obtenir le relâchement du *Nike*, précédent qui limita l'action des sous-marins en Baltique aux seuls navires portant de la contrebande.

D'ailleurs, l'Amirauté britannique apprit à peu près à la même date que tout navire suédois quittant la Baltique se soumettait auparavant au contrôle de l'Amirauté allemande, et n'obtenait son passage par le Sund qu'après s'être engagé à ne pas transporter de marchandises inscrites sur les listes allemandes de contrebande.

Lapolitique de la Suède, pendant toute l'année 1915, consista à inscrire sur ses listes d'interdiction de transit tous les produits dont les Alliés obtenaient à grand peine l'inscription sur les listes d'interdiction de sortie; la Suède promettait par exemple aux Alliés de ne plus autoriser l'exportation du caoutchouc que les Alliés avaient laissé arriver jusqu'à elle, et en même temps, quand les Alliés demandaient à faire passer du caoutchouc en Russie, la Suède répondait que ce produit ne pouvait emprunter ses lignes de chemin de fer

puisqu'elle l'avait inscrit sur ses listes d'interdiction de transit.

On conçoit aisément de quelles difficiles négociations ce procédé fournit l'occasion.

Au printemps de 1916, à l'instigation des Alliés, quelques commerçants suédois, pensèrent arriver à une transaction. Puisque le Gouvernement suédois se refusait à signer des accords économiques, des particuliers suédois, groupés en syndicats d'importateurs, pourraient peut-être prendre les engagements demandés par les Alliés?

Ce syndicat commença de se constituer; il était destiné à devenir la filiale suédoise d'un groupe d'importateurs américain, l'« American Overseas Corporation ».

Le Gouvernement suédois eut vent de la chose et fit voter un projet de loi ayant pour objet d'interdire aux sujets suédois tout arrangement avec une puissance étrangère susceptible de restreindre la liberté des opérations d'importation, d'exportation ou de transport de marchandises.

C'était la condamnation des projets alliés. L'Angleterre finit par se fâcher et arrêta, en mai 1916, le cuivre et toutes les huiles minérales à destination de la Suède.

On arriva par ce moyen à contingenter, le 7 août 1916, les importations suédoises d'huiles minérales qui furent fixées à 22.500 tonnes de pétrole et 3.000 tonnes de naphte par trimestre.

On gagna ainsi le début de 1917, c'est-à-dire l'époque de la guerre sous-marine sans restriction; les importations suédoises se contingentèrent alors d'elles-mêmes puisque les navires de commerce suédois refusèrent de quitter leurs ports.

A ce moment, toute la question suédoise, aux yeux des Alliés, se ramena aux deux seuls points suivants: le tonnage et le minerai de fer. Ces deux points firent l'objet de négociations laborieuses qui furent menées de front; nous sommes obligés de les étudier séparément pour la clarté de cet exposé.

LE TONNAGE SUÉDOIS (1917-1918)

Le 1^{er} janvier 1917, la flotte marchande suédoise comprenait 2.801 navires d'un tonnage brut de 1.128.000 tonnes. De cette flotte, 220.000 tonnes étaient affectées au cabotage, 50.000 tonnes au trafic avec l'Allemagne.

Il restait donc environ 800.000 tonnes de navires dont les Alliés pouvaient compter utiliser la moitié à leur profit, le reste étant nécessaire au ravitaillement de la Suède.

Dès l'annonce de la guerre sous-marine, la flotte suédoise s'étant immobilisée, le Gouvernement royal réquisitionna tous les stocks du pays afin de se tenir prêt à toute éventualité.

D'ailleurs, les armateurs, nantis des gains énormes que leur avaient valus les années 1915 et 1916, se montraient peu disposés à courir les risques inconnus de cette nouvelle forme de guerre; les compagnies d'assurances favorisèrent leur inaction en refusant d'assurer les navires se rendant de Suède en Angleterre, et en accordant au contraire des tarifs de faveur aux navires désireux de regagner les ports suédois; enfin, l'opinion publique en Suède était persuadée que la guerre sous-marine aurait raison rapidement de l'Angleterre.

Il ne fallut rien moins qu'une crise ministérielle au Ryksdag pour éclaircir un peu la situation; le nouveau ministre des Affaires étrangères, l'amiral Lindemann, entama en avril 1917 avec la Grande-Bretagne des pourparlers au sujet de la reprise de la navigation.

La question était délicate, parce que, si une quarantaine de navires suédois étaient immobilisés dans les ports anglais par le Gouvernement britannique lui-même, qui pensait que, s'il laissait ces navires appareiller, il risquait fort de ne les plus revoir, une vingtaine de navires britanniques se trouvaient depuis près d'un an immobilisés dans la Baltique par la difficulté de franchir la fameuse passe de Kogrund.

Un accord fut conclu au mois de mai 1917 : 80.000 tonnes de navires suédois purent quitter les ports britanniques,

tandis qu'en échange un tonnage équivalent de navires britanniques était conduit par des pilotes suédois en mer du Nord.

Mais cet accord n'était que partiel, le reste de la flotte suédoise refusait toujours de naviguer, encombrant les ports des Alliés qui finirent par prendre des mesures de rigueur et par réquisitionner quelques bâtiments suédois au nom du droit d'angarie, qui permet aux belligérants d'utiliser, dans certaines conditions, les navires neutres à leur profit.

Pendant l'été de 1917, l'arrêt des importations commença en Suède à produire son effet : disette de coton, de phosphates et d'huiles. Il fallut rationner les vivres, d'où mécontentement de la population qui envoya au Parlement suédois, lors des élections de septembre 1917, une majorité libérale et socialiste.

Au ministère de droite, dirigé par M. Schwartz, succéda un ministère d'union nationale dirigé par M. Eden. Le 6 décembre 1917, des négociateurs quittèrent Stockholm pour Londres.

Les armateurs purent, en cette fin d'année 1917, faire le bilan de ce que leur avait coûté leur inertie : 400.000 tonnes de navires avaient été immobilisées pendant deux cent dix-neuf jours en moyenne, occasionnant aux compagnies de navigation des frais inutiles de 16 millions de couronnes, et un manque à gagner important.

Les trois premiers mois de 1918 furent consacrés aux négociations, et chaque fois que l'Entente se montra intransigeante, le Gouvernement suédois ne manqua pas de lui faire valoir les inconvénients qu'aurait pour elle la chute du ministère Eden et son remplacement par un ministère de droite.

L'accord entre les Alliés et la Suède fut signé le 29 mai 1918.

Il autorisait dans sa première partie l'importation en Suède d'un certain nombre de marchandises contingentées par trimestre, et dont le Gouvernement suédois s'engageait à interdire l'exportation directe ou indirecte. Le Gouvernement britannique acceptait de livrer à la Suède 150.000 tonnes

de charbon par mois, à la condition que des navires suédois vinssent le chercher.

Enfin, 400.000 tonnes de navires suédois étaient affectées au service des Gouvernements alliés et associés ; la moitié pouvait être utilisée dans la zone de guerre, l'autre en dehors de cette zone.

Le reste de la flotte suédoise, c'est-à-dire environ 400.000 tonnes, continuait à naviguer, pour le ravitaillement de la Suède, mais en grande partie sous le contrôle des Alliés.

Quant aux navires suédois qui avaient figuré jusqu'à ce moment sur la liste noire des navires, ils en étaient effacés.

LA QUESTION DU MINÉRAI DE FER SUÉDOIS

Mais si les négociations de Londres avaient duré si longtemps, c'était en réalité parce qu'il y avait dans la coulisse une tierce partie, à laquelle les Suédois, avant de signer, étaient allés soumettre les clauses de l'accord.

Cette tierce partie n'était autre que l'Allemagne qui attachait à l'accord une extrême importance, non pas tant à cause des articles concernant le tonnage ou le ravitaillement de la Suède, qu'à cause de l'article 12 concernant le minerai de fer.

C'était en effet pour l'Allemagne une question capitale : la déclaration de guerre l'avait privée du minerai de fer espagnol, et le seul pays pouvant lui fournir un appoint de minerai de fer était la Suède, capable d'exporter environ 5 millions de tonnes chaque année.

Cet appoint peut paraître négligeable si l'on considère que l'Allemagne extrayait en temps de paix 36 millions de tonnes de ce minerai, et que le sort des armes avait mis à sa disposition tout le minerai du bassin de Briey.

Dès 1916, cet appoint devint cependant essentiel, car tout le minerai dont disposait l'Allemagne était à teneur assez élevée de phosphore. Pour transformer ce minerai en acier, un autre métal était nécessaire, le manganèse, dont l'Alle-

magne, précisément, vint à manquer vers la fin de 1916.

Seul le minerai de fer suédois put fournir de l'acier convenant aux usages militaires, et l'on peut dire qu'à partir de 1917, la totalité du bon acier allemand vint de Suède.

Lorsque le Gouvernement suédois soumit, en avril 1918, à l'Allemagne son projet d'accord général avec les Alliés, celle-ci n'y fit aucune objection, mais à la condition que jamais les exportations de minerai de fer ne descendraient au-dessous de 3.500.000 de tonnes, dont 750.000 de la première catégorie, c'est-à-dire de la plus pure. Or, l'article 12 de l'accord suédo-allié déclara, en effet, que la Suède n'aurait pas le droit d'exporter annuellement plus de 6 millions de tonnes de minerai, que l'Allemagne sur cette quantité ne pourrait pas recevoir plus de 3.500.000 tonnes et que les Alliés achèteraient à la Suède le surplus, c'est-à-dire environ 2 millions de tonnes.

En même temps, pour faciliter les achats des Alliés, le Gouvernement suédois leur ouvrait un crédit mensuel de 6.250.000 couronnes.

L'accord du 29 mai 1918 réduisait donc d'environ un tiers les exportations de minerai suédois vers l'Allemagne, par rapport au chiffre d'exportation de 1917; il n'était en somme qu'un compromis entre les intérêts des Alliés, pour qui la question du tonnage était vitale, et ceux de l'Allemagne.

DERNIERS POURPARLERS ENTRE LA SUÈDE ET LES ALLIÉS

On pouvait penser que ce traité si minutieux, ratifié le 17 juin 1918 par le Parlement suédois, mettrait fin à toutes les difficultés qui, depuis le début de la guerre, avaient si souvent tendu les relations entre la Suède et l'Entente; il n'en fut rien.

Sans doute, la situation alimentaire de la Suède s'améliora en juin; la ration journalière de pain fut élevée à 280 grammes, parce qu'on s'aperçut que le déficit réel de céréales était moindre qu'on ne l'avait craint au début de 1918; d'ailleurs, par solidarité scandinave, le Danemark, qui disposait

d'un excédent de céréales, en avait offert 15.000 tonnes à la Suède.

Mais les Alliés ne tardèrent pas à constater que les clauses de l'accord du 19 mai ne pouvaient pas être rigoureusement respectées par la Suède; cette Puissance, avant de traiter avec l'Entente, avait en effet traité avec l'Allemagne en avril 1918, et en avait obtenu la livraison mensuelle de 150.000 tonnes de charbon.

En échange de ce charbon, la Suède s'était engagée à fournir aux Empires centraux un certain nombre de produits que l'accord suédo-allié lui interdisait d'exporter; prise entre ces deux traités contradictoires, la Suède voulut donner satisfaction aux deux parties, mais les Alliés ayant eu connaissance des livraisons de pyrite suédoise à l'Allemagne (25.000 tonnes en mai, juin et juillet 1918) décidèrent, à la fin d'août 1918, la remise d'une note collective de protestation.

La Suède déplora cette livraison de pyrites qui résultait, paraît-il, d'un contrat privé passé entre un industriel et le Gouvernement allemand; puis elle déclara ne pouvoir les empêcher.

Les Etats-Unis, demandèrent communication des statistiques commerciales, de l'accord germano-suédois, et déclarèrent en outre que la Handelskommission, organe chargé de centraliser en Suède les importations autorisées par les Alliés, ne leur inspirait aucune confiance.

On atteignit dans ces conditions orageuses le mois d'octobre 1918.

Les succès militaires des Alliés provoquèrent en Suède, et nous le verrons dans tous les autres pays neutres, un complet revirement.

La contrebande en faveur de l'Allemagne devint pour la Suède d'un intérêt secondaire; toute son attention fut concentrée sur les événements de la Baltique. Quelle serait l'attitude de la Finlande dans l'affaire des îles d'Aland? Le bolchevisme déchaîné en Russie ne viendrait-il pas contaminer la Suède? Après la déroute des armées allemandes, les armées alliées ne constitueraient-elles pas l'unique défense de l'Europe contre cette contamination qui eût mis en péril,

non seulement les principes de la civilisation, mais encore les bénéfices réalisés pendant la guerre, et dont la paix, aux yeux des Neutres, devait assurer la consolidation ?

Telles étaient les questions que se posait en novembre 1918 l'opinion publique en Suède quand les flottes alliées purent entrer en Baltique.

LA NORVÈGE

SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE LA NORVÈGE EN 1914

Les côtes de cette Puissance regardent l'Angleterre, et les deux industries nationales sont la pêche et la navigation : l'indice d'une bonne situation économique en Norvège n'est pas le bâtiment, mais le fret.

D'ailleurs, sur 32 millions d'hectares qui constituent le sol norvégien, 71 % sont improductifs, 20 % couverts de forêts, et 2 % seulement en culture, dans la partie méridionale du pays.

Malgré la faible densité de sa population (8 habitants au kilomètre carré), la Norvège ne suffit pas à ses propres besoins alimentaires ; l'activité de ses pêcheries, qui prenaient avant la guerre 500.000 tonnes de poisson, dont les $\frac{4}{5}$ étaient exportés, lui assurait, il est vrai, un appoint de nourriture important.

Mais c'était grâce aux bénéfices que lui procurait son fret que la Norvège importait ce qui lui faisait défaut ; céréales, charbon, huiles minérales. La marine marchande norvégienne comprenait en effet en 1914 : 2.100 navires d'un tonnage global de 2.835.000 tonnes ; elle était plus importante à elle seule que les flottes suédoise et hollandaise réunies.

On conçoit que, dans ces conditions, cette Puissance n'ait éprouvé qu'une sympathie mitigée pour les méthodes de guerre allemandes, et la réprobation contre la guerre sous-marine fut chez elle d'autant plus intense que, dès 1915, l'Allemagne, sachant que la Norvège se prêtait à des accords

d'importation avec l'Entente, donna l'ordre à ses marins de n'avoir aucun ménagement pour les navires norvégiens. Il en résulta que, de toutes les marines de commerce du monde, ce fut la marine norvégienne qui fut la plus atteinte; ses pertes de guerre s'élevèrent à 45 % de son tonnage de 1914.

Mais l'horreur inspirée aux Norvégiens par ces véritables attentats ne doit pas faire oublier que le plus vif désir de la Norvège fut toujours de rester neutre envers et contre tout, d'une neutralité qui consista, en presque toutes circonstances, à accepter ce qu'elle ne pouvait empêcher.

En décembre 1914, la Suède, sous l'inspiration de l'Allemagne, avait essayé de créer, au moment de l'entrevue de Malmö entre les trois rois scandinaves, une fédération neutre du Nord de l'Europe qui aurait pu devenir un instrument diplomatique dirigé contre l'Entente.

Sous la pression de l'Angleterre, la Norvège, dont la navigation en mer du Nord dépendait du bon vouloir de la Grande-Bretagne, se détacha dès le début de 1915 de cet embryon diplomatique.

Mais elle servit longtemps, comme ses voisins, de truchement aux importations américaines vers les Empires centraux; à deux égards, elle échappait en effet au contrôle de la Grande-Bretagne, par sa frontière terrestre d'une part, de l'autre par sa frontière maritime sur le Skager Rack, où les torpilleurs anglais ne pouvaient exercer qu'une surveillance difficile et dangereuse; et même, si les torpilleurs britanniques avaient pu pénétrer profondément dans le Skager Rack, la contrebande aurait tout de même pu gagner les Belts par les eaux territoriales norvégiennes, puis suédoises.

LE CONTINGEMENT DE LA NORVÈGE

Les Alliés se préoccupèrent donc, dès 1915, de continuer les importations norvégiennes; ne pouvant traiter avec le Gouvernement norvégien qui eût craint de manquer à sa neutralité, ils signèrent des accords avec de nombreux syndicats d'importateurs privés.

Ces importateurs ne trouvant pas, auprès des autorités gouvernementales, les mêmes facilités que dans certains pays voisins, on peut estimer que les importations norvégiennes furent contingentées à la fin de 1915.

Sans doute quelques autorisations de sortie furent accordées. La plupart avaient pour objet d'obtenir par réciprocité de l'Allemagne des marchandises qu'elle était soi-disant seule à pouvoir fournir, par exemple le sucre ou les matières colorantes.

Mais à partir du début de 1916, l'essentiel pour les Alliés fut de limiter l'exportation vers l'Allemagne des principaux produits indigènes : le poisson, les nitrates, les pyrites cuivreuses.

Le 5 août 1916, un arrangement fut conclu réservant à l'Entente 85 % des produits des pêcheries norvégiennes. Théoriquement, les exportations de poisson vers l'Allemagne, qui avaient atteint en 1915 146.000 tonnes, durent être limitées à 50.000 tonnes.

Un autre accord fixa les quantités de nitrates d'ammoniaque et de chaux que recevraient les alliés ; il ne faut en effet pas oublier que la Norvège fournit à certains moments plus du cinquième de l'approvisionnement des poudreries françaises.

Enfin, l'accord du 28 août 1916 répartit entre les belligérants les pyrites cuivreuses dont la production dépassait 600.000 tonnes. L'Entente en acheta chaque année 400.000 tonnes. Le reste, c'est-à-dire environ 225.000, ne reçut l'autorisation de passer en Allemagne qu'en échange d'articles contenant la même quantité de cuivre, condition qui équivalait à une interdiction d'exportation, puisque l'Allemagne était à court de ce métal ; les Empires centraux, qui avaient reçu de Norvège 211.000 tonnes de pyrites cuivreuses en 1915, n'en reçurent plus que 84.000 tonnes en 1916.

LA NORVÈGE ET LA GUERRE SOUS-MARINE SANS RESTRICTIONS

L'Allemagne continua seulement à tirer de Norvège les produits obtenus par des sociétés de capitaux allemands; par exemple, le nickel et le carbure de calcium.

Telle était la situation de la Norvège quand éclata la guerre sous-marine sans restriction.

La flotte de commerce norvégienne avait à ce moment un tonnage de 2.560.000 tonnes, les pertes de 382.000 tonnes subies jusqu'à cette date ayant pu être récupérées jusqu'à concurrence de 110.000 tonnes.

L'Angleterre avait entrepris, depuis le début de 1917, des négociations délicates avec la Norvège, afin d'obtenir l'arrêt complet des exportations de pyrites vers l'Allemagne, elle avait même employé, pour obtenir gain de cause, la manière forte, en arrêtant les envois de charbon britannique vers la Norvège.

Le courage des marins norvégiens modifia la situation; seuls, de tous les Neutres, ils continuèrent à naviguer malgré la déclaration de guerre sous-marine que l'Allemagne leur appliqua avec une telle rigueur que, durant le premier trimestre de 1917, 240 navires norvégiens, d'un tonnage global de 356.000 tonnes, furent envoyés par le fond.

L'Angleterre reprit ses envois de charbon à la Norvège, et pour épargner à la marine norvégienne des pertes trop sensibles, elle assumait, au moyen de ses propres navires, la traversée de la périlleuse mer du Nord; tout le tonnage norvégien ainsi libéré reflua vers l'Atlantique et vers la Méditerranée.

Mais, les torpillages d'une part, et d'autre part l'incident dit des « bombes » saisies à Christiania dans les bagages d'un courrier diplomatique et destinées à être placées sur des navires norvégiens, amenèrent une telle tension entre la Norvège et l'Allemagne, que les Alliés envisagèrent un moment l'entrée de la Norvège dans la guerre; ils l'envisagèrent d'ailleurs sans trop la souhaiter, car la défense de ce Royaume eût nécessité la création de plusieurs bases

navals auxiliaires, dont l'entretien eût demandé un tonnage important que les Alliés étaient hors d'état de fournir, et d'un autre côté, des difficultés militaires auraient pu surgir, si la Suède était à son tour sortie de sa neutralité et avait attaqué sa voisine.

En réalité, la Norvège préférait conserver sa neutralité; elle continua de mettre sa flotte au service des Alliés, service dangereux dont elle tira des profits considérables, et essaya, pour ne pas aggraver l'état de ses rapports avec l'Allemagne, de ravitailler les Empires centraux dans la mesure de ses moyens.

C'est ainsi que, pendant le premier semestre de 1917, elle fournit à l'Allemagne 80.000 tonnes de pyrites, 60.000 tonnes de poisson, 15.000 tonnes de carbure de calcium.

VERS L'ACCORD DU 30 AVRIL 1918

Les Etats-Unis, quand ils connurent ces chiffres, arrêtaient toutes leurs exportations vers la Norvège, et pour leur laisser la main libre, les Gouvernements alliés décidèrent, le 15 septembre, de mettre fin aux principales conventions qu'ils avaient passées avec les associations norvégiennes.

Le Gouvernement norvégien répondit aux Etats-Unis que l'arrêt de ses exportations vers les Empires centraux exposerait certainement le royaume à une agression allemande; placée sur ce terrain, la discussion ne pouvait que s'éterniser.

L'embargo américain fit durement sentir ses effets en Norvège, à partir de décembre 1917; ce fut pour ce pays une sombre fin d'année. Depuis le début de la guerre sous-marine, 477 navires, d'un tonnage global de 736.000 tonnes, avaient été coulés. Les vivres que l'on pouvait se procurer en 1914 pour 100 couronnes atteignirent, à la fin de 1917, le prix de 228 couronnes; pain, viande, sucre, café, durent être rationnés; quant au charbon, il se vendit huit fois plus cher qu'au temps de paix.

Le Gouvernement norvégien envoya pour plaider sa cause à Washington l'explorateur Nansen qui, pied à pied, pendant plusieurs mois, discuta avec le War Trade Board.

On se mit assez rapidement d'accord sur la question du poisson. Les accords avec les Alliés n'ayant pas été respectés, l'Allemagne avait reçu en 1917 : 150.000 tonnes de poisson. La Norvège accepta de réduire ses exportations de poisson au chiffre de 48.000 tonnes.

Mais les Alliés exigèrent que la Norvège s'interdît l'exportation vers les Empires centraux de toute matière utilisable pour les fabrications de guerre, et demandèrent en outre un droit de préemption sur le carbure de calcium, le nitrate de chaux et le nickel.

Au mois de février, les négociations échouèrent : l'opinion publique en Norvège se montra d'autant plus exaspérée contre les Etats-Unis qu'à ce moment le Gouvernement américain réquisitionna, pour ses propres besoins, 480.000 tonnes de navires norvégiens en construction dans ses chantiers.

La Norvège se vit arrêtée dans son effort, admirablement tenace, pour réparer les pertes que lui avait causées la guerre sous-marine.

La reprise des négociations fut difficile, la Norvège se laissant d'ailleurs influencer par les menaces et par les promesses du ministre d'Allemagne à Christiana.

L'énergie de la pression américaine n'eut raison de ces hésitations que le 30 avril 1918.

M. Nansen signa, ce jour-là, une convention fixant d'une part les quantités de céréales, de tourteaux, de matières grasses, d'huiles minérales et de phosphates que recevrait annuellement la Norvège, et d'autre part les quantités maxima de produits industriels qu'elle pourrait exporter vers l'Allemagne, à savoir parmi les principaux produits : 10.000 tonnes de carbure de calcium, 8.000 tonnes de nitrates de chaux, 1.000 tonnes de zinc et 400 tonnes d'aluminium.

Cet accord de principe ayant été signé, tout l'été de 1918 fut consacré par les Alliés à remettre au point les différen-

tes conventions passées en 1915 et en 1916 avec les associations norvégiennes et dénoncées depuis dix mois.

De son côté, le Gouvernement norvégien dûit négocier avec le Gouvernement allemand pour obtenir, après l'addition à l'article 55 de l'Ordonnance allemande sur les prises, des sauf-conduits, mettant à l'abri des torpillages les navires chargés de vivres en provenance des Etats-Unis.

En échange de ces sauf-conduits, l'Allemagne obtint en septembre 1918 un emprunt de 30 millions de couronnes en Norvège; elle obligea enfin les armateurs norvégiens à s'engager par contrat à n'utiliser au service des Alliés ni les 93.000 tonnes affrétées par le ministère norvégien de l'approvisionnement, ni les 164.000 tonnes utilisées pour la navigation interscandinave.

A la signature de l'armistice, la Norvège, avec sa remarquable ténacité, se préoccupa surtout de réparer les pertes qu'avait subies sa marine marchande; il lui restait en novembre 1918 : 1.745 vapeurs d'un tonnage global de 1.484.000 tonnes, 658 voiliers (292.000 tonnes) et 869 bateaux à moteur (88.000 tonnes).

Des négociations ardues s'engagèrent à Londres pour qu'une partie de l'activité des chantiers navals britanniques fût réservée à la marine norvégienne; l'Angleterre s'engagea par contrat à construire 260.000 tonnes de navires par an pour la Norvège pendant les trois années qui suivraient la signature du traité de paix. La promesse ne put d'ailleurs être exactement tenue.

Telle fut la physionomie de la Norvège pendant la guerre : s'il est vrai que ses navires lui rapportèrent des bénéfices considérables au moins jusqu'en 1917, les Alliés n'ont pas le droit d'oublier que 835 navires norvégiens furent coulés par les sous-marins allemands et que 1.162 marins de ce pays neutre périrent par suite des torpillages de 1914 à 1918.

LE DANEMARK

SITUATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE EN 1914

Le Danemark envoyait avant la guerre en Grande-Bretagne une grande partie de sa production agricole : jambon, beurre et œufs.

Dès le début des hostilités, l'Allemagne, voisin parfois menaçant, s'efforça de drainer vers elle toute la production agricole danoise, à des prix d'ailleurs très élevés.

Le Danemark se mit donc à *ravitailier l'Allemagne en produits alimentaires*, et, comme ses voisins scandinaves, importa des Etats-Unis, pour le revendre aux Empires centraux, tout ce que les Alliés laissèrent passer.

La répartition du sol danois entre les divers modes d'exploitation agricole est analogue à celle des Pays-Bas, et les terres consacrées à l'élevage occupent un peu plus de la moitié de l'ensemble du sol cultivé; mais, alors que la population des Pays-Bas est de 175 habitants par kilomètre carré, celle du Danemark n'est que de 75 habitants pour la même superficie : il résulte de cette différence que le sol du Danemark, tout en offrant à ses habitants de très larges ressources alimentaires, leur permet une exportation abondante de produits agricoles.

Avant la guerre, le Danemark consommait 220.000 tonnes de viande par an et en exportait 200.000 tonnes.

Il exportait de même 24.000 tonnes de beurre sur une production totale de 117.000 tonnes.

Enfin, s'il importait 390.000 tonnes de céréales, malgré sa production propre de 540.000 tonnes, c'était surtout pour assurer la prospérité de son élevage, qui l'obligeait également à importer le cinquième des fourrages nécessaires à son cheptel.

De toutes ces exportations agricoles, 69 % allaient en temps de paix vers l'Angleterre et 31 % vers l'Allemagne. On conçoit aisément de quels bénéfices cette agriculture fut la source pendant les premières années de la guerre; mais

le Danemark eut une seconde source de profits : sa marine marchande.

Cette marine comprenait en 1914 environ 750.000 tonnes de vapeurs, 100.000 tonnes de bateaux à moteur et 140.000 tonnes de voiliers.

Ses bénéfices, du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1916, atteignirent 527 millions de francs correspondant à un dividende annuel de 35 %.

Enfin l'activité du peuple danois se manifesta non seulement dans les domaines de l'agriculture et de la navigation, mais encore dans les affaires de transit.

LE CONTINGEMENT DES IMPORTATIONS DANOISES

Ce fut cette troisième forme de son activité que les Alliés arrivèrent le plus facilement à réglementer. Leur attention avait été attirée non seulement par l'augmentation anormale des importations danoises, mais par des faits de contrebande nettement caractérisés.

On vit par exemple un vapeur danois, le *Skjolborg*, quitter Baltimore chargé de céréales avec un double jeu de papiers, le premier indiquant comme destination le port danois de Frederickshaven, le second le port allemand de Lübeck. Grâce à son premier jeu, le vapeur réussit à gagner impunément Frederickshaven, s'y arrêta quarante-huit heures, et gagna Lübeck pour y décharger sa cargaison.

L'affaire s'était ébruitée, l'opinion s'en émut, le Gouvernement danois dû prescrire une enquête, qui s'acheva par une simple transaction. L'armateur paya une amende de 10.000 couronnes; le bénéfice qu'il tira de la vente du blé à Lübeck dut atteindre 200.000 couronnes.

La contrebande affecta aussi une forme différente. Un armateur danois voulait transporter du blé de New-York à Stettin. Il affrêta un vapeur, le *Ruby*, qui partit de New-York, avec Copenhague pour destination officielle. L'armateur lui télégraphia de s'arrêter dans le port norvégien de Stavanger, et quand le *Ruby* atteignit ce dernier port, il

reçut toujours de son armateur l'ordre de brûler Copenhague et de faire route directement sur Stettin. L'honnête capitaine du *Ruby* fit la sourde oreille : ses papiers de bord lui ordonnaient de se rendre à Copenhague ; il s'y rendit.

Le Gouvernement danois fut bien obligé de mettre la cargaison de blé sous séquestre, mais refusa de prendre d'autres sanctions.

Quand de pareils faits parvenaient à leur connaissance, les ministres de France et d'Angleterre à Copenhague protestaient auprès de M. de Scavenius, ministre des Affaires étrangères. Mais leurs protestations étaient rarement suivies d'effet.

La France et l'Angleterre, lorsqu'elles expédiaient leurs propres marchandises au Danemark, exigeaient des importateurs un engagement par lequel ceux-ci s'interdisaient toute réexportation : cet engagement n'était pas valable aux yeux des tribunaux danois et n'était pas toujours respecté.

Pour libérer le commerce danois des soupçons qu'il éveillait dans les pays belligérants, « l'Association des notables commerçants de Copenhague », c'est-à-dire l'institution correspondant à nos Chambres de commerce, s'offrit, à la fin de 1915, à cautionner les maisons danoises qui s'engageraient à ne pas faire de réexportations et à leur faire payer une forte amende si elles venaient à manquer à leurs engagements. On substituait ainsi un contrat entre Danois aux contrats précédents entre Danois et étrangers. L'Angleterre accepta, et signa le 17 novembre 1915, un accord avec *l'Association des notables commerçants de Copenhague* et avec *la Chambre des Industriels danois*.

La France imita son alliée le 17 mars 1916.

Ces accords furent extrêmement compliqués, parce qu'ils s'appliquaient non seulement à *la consignation* des marchandises, mais encore au *contingentement* d'un certain nombre de produits : coton, laine, soufre, phosphates, pyrites, tourteaux, etc...

Or, le contingentement des importations danoises n'était pas précisément commode.

Pour un produit donné, il fallait d'abord fixer quelle

quantité était nécessaire à la consommation indigène danoise ; ensuite, il fallait tenir compte du rôle de courtier que joue le Danemark, de par sa situation géographique entre les pays d'outre-mer et les deux autres Royaumes scandinaves : d'où une première augmentation du contingent.

Puis le Danemark en demandait une seconde : afin de procéder à ces échanges de marchandises avec l'Allemagne, pour obtenir des matières colorantes ou des produits pharmaceutiques.

Enfin, il demandait parfois une troisième augmentation pour sauver les intérêts de ses industries de transformation, en particulier de ses brasseries.

On voit avec quelle largesse furent calculés les contingents danois.

Cette mansuétude, particulière d'ailleurs à la Grande-Bretagne, n'empêcha nullement la contrebande. Il était rare qu'une journée s'écoulât sans un scandale, gros ou petit : tantôt on découvrait du caoutchouc dissimulé dans des barils de harengs, tantôt des vivres dont l'exportation était interdite passaient la frontière allemande, avec la complicité d'un chef de gare danois ; tantôt des voiliers allemands le long de la côte du Jutland chargeaient mystérieusement dans un port danois, sans être inquiétés, de l'étain ou des graines oléagineuses.

Lorsque les Alliés menaçaient de se fâcher sérieusement, l'Allemagne déployait à la frontière danoise une activité fébrile, creusant des tranchées, construisant des chemins de fer, et répandant partout le bruit qu'un débarquement britannique allait avoir lieu sur la côte du Jutland.

Vis-à-vis des Anglais, le Gouvernement danois pouvait ainsi jouer du danger allemand, comme il jouait, d'ailleurs, vis-à-vis des Allemands, du danger britannique.

Sous le couvert de ces manœuvres, et en s'en tenant aux chiffres officiels certainement très inférieurs aux chiffres réels, on voit la valeur des exportations danoises vers l'Allemagne passer de 178 millions de couronnes en 1913, à 300 millions en 1914, 487 millions en 1915, 690 millions en 1916, et la valeur des exportations danoises vers l'Angleterre sui-

vre une marche inverse : 410 millions en 1913, 431 millions en 1914, 385 millions en 1915 et 351 millions en 1916.

Si le chiffre des exportations danoises vers l'Angleterre ne baissa pas davantage, ce fut parce qu'à tous les accords de contingentements, la Grande-Bretagne, toujours hantée par la crainte de la famine, fit ajouter une clause lui réservant une part importante de la production agricole du Danemark et la moitié du produit de ses pêcheries.

Toutefois, alors que l'Angleterre recevait, en 1913, 69 %, des exportations agricoles danoises, elle n'en reçut plus, en 1916, que 31 %, et ce fut l'Allemagne qui bénéficia de ce que perdit l'Angleterre. Dans ces conditions, quand éclata en février 1917 la guerre sous-marine, l'unique pensée du Danemark fut de conserver sa neutralité.

LE DANEMARK ET LA GUERRE SOUS-MARINE SANS RESTRICTION

Le Gouvernement danois pesa les risques à courir : du côté de l'Angleterre, un débarquement très improbable ; du côté de l'Allemagne, un envahissement du Schleswig qu'une forte concentration de troupes allemandes à la frontière danoise, en février 1917, put faire croire imminent. Depuis 1864, ce Royaume vivait d'ailleurs dans la terreur de son redoutable voisin qui s'efforçait d'obtenir par ses méthodes habituelles de pénétration économique la main-mise sur les Belts, clés de la mer Baltique, et les associations danoises irrédentistes, qui essayaient de maintenir en Schleswig allemand la fidélité à l'ancienne patrie, ne recevaient de celle-ci que de discrets encouragements.

Les navires danois, comme les suédois, refusèrent, en février 1917, de quitter leurs ports ; le résultat le plus clair de cette manœuvre fut d'interrompre complètement les envois de beurre et de bacon vers l'Angleterre ; toute la production agricole prit le chemin de l'Allemagne, et pendant plusieurs mois, la contrebande fut telle que la frontière dano-allemande ne fut véritablement qu'un mythe : durant

le mois de février 1917, on peut évaluer à un million le nombre de rations de viande fournies quotidiennement par le Danemark à nos ennemis.

Le Gouvernement britannique, toujours désireux de recevoir les produits agricoles promis, se montra disposé à épuiser tous les moyens de conciliation : il ne put cependant moins faire, après avoir angarié quelques navires danois d'accord avec leurs armateurs, que d'arrêter l'approvisionnement du Danemark en charbon. Au mois d'avril 1917, le gouvernement danois, dont les stocks de charbon s'épuisaient, décida d'envoyer des négociateurs à Londres.

NÉGOCIATIONS ENTRE LE DANEMARK ET LES ALLIÉS, 1917

Les négociations portèrent sur quatre points :

1^o Les exportations agricoles vers l'Angleterre

2^o Les importations danoises en céréales, fourrages et corps gras

3^o La répartition des produits des pêcheries danoises

4^o La fourniture de charbon britannique au Danemark, liée à la question du tonnage danois. Sur les deux premiers points, il fut impossible de s'entendre : les négociateurs danois refusèrent de limiter leurs envois de bétail aux Empires centraux.

Sur le troisième point, on s'entendit en septembre : les exportations danoises de poisson vers l'Allemagne ne dépasseraient pas 25.000 tonnes ; mais en échange, l'Angleterre fournirait aux pêcheurs les huiles minérales nécessaires à leur industrie.

— « Etrange accord, dirent certains Français, que celui par lequel nous mettons à la disposition des Danois le pétrole nécessaire pour envoyer du poisson à l'Allemagne. »

— « Accord inévitable, répondirent les autorités britanniques. Si nous ne fournissons pas du pétrole aux pêcheurs danois, l'Allemagne, qui a les puits de Galicie et de Roumanie à sa disposition, leur en fournira, et se rendra ainsi maîtresse du marché danois des huiles minérales. »

On voit ici se heurter une fois de plus les conceptions juridique et commerciale du blocus.

Enfin, sur le quatrième point, on aboutit à la solution suivante : le Gouvernement danois autorisera l'affrètement par les Alliés de 200 000 tonnes.

En revanche, l'Angleterre fournira au Danemark 100.000 tonnes de charbon par mois.

Le Gouvernement danois se tourna alors vers l'Allemagne et vers les États-Unis.

Les négociations avec l'Allemagne aboutirent à l'accord du 8 décembre 1917 : l'Allemagne s'engageait à fournir par mois 100.000 tonnes de charbon et 4.000 tonnes d'acier ; le Danemark continuerait comme par le passé ses exportations agricoles vers les Empires Centraux.

NÉGOCIATIONS ENTRE LE DANEMARK ET LES ÉTATS-UNIS, 1918

Mais les négociations avec les États-Unis traînèrent au contraire en longueur.

Les États-Unis voulaient d'abord continger les importations danoises, ensuite limiter les exportations danoises vers l'Allemagne, enfin obtenir la cession de 300.000 tonnes de navires.

Cette dernière prétention fut la pierre d'achoppement des pourparlers ; l'Allemagne, en effet, déclara qu'elle considérerait une nouvelle cession de 300.000 tonnes à l'Entente comme contraire à la neutralité danoise.

Le Danemark se retourna donc vers les États-Unis et leur déclara que les nécessités de son ravitaillement lui imposaient de conserver 450.000 tonnes de navires, ce qui ne laissait plus que 190.000 tonnes disponibles pour les États-Unis. Cette déclaration au sujet du tonnage fut insérée dans une note adressée à Washington le 29 décembre et traitant de toute la situation économique du Danemark.

Cette note fut écrite sur un ton assez vif : le Gouvernement danois y demandait tout d'abord qu'on laissât passer toutes les importations dont il avait besoin ; il rejetait ensuite sur l'Entente la responsabilité de ses exportations agricoles

vers les Empires centraux : l'Entente ne laissant plus entrer ni tourteaux, ni maïs, les fermiers danois ne pouvaient plus nourrir leur bétail et le vendaient à l'Allemagne.

La presse danoise devint nerveuse : lorsque le 1^{er} janvier 1918, les Anglais laissèrent arriver à Copenhague un navire chargé de ce qu'ils appelaient un cadeau de Noël pour les Neutres, c'est-à-dire de 5.000 tonnes de riz, de thé, de poivre et de cacao, les Danois consommèrent le cadeau, mais négligèrent d'en remercier la Grande-Bretagne, qui s'en montra froissée.

L'année 1918 commença donc sous de fâcheux auspices.

Les Alliés étaient décidés à rester intransigeants, sachant fort bien que les exportations de bétail vers l'Allemagne ne pouvaient plus que diminuer, puisque le Danemark ne recevait plus ni fourrages ni engrais, et de son côté, le Danemark s'entêtait à ne point céder, sachant qu'il avait assez de céréales pour tenir jusqu'à l'époque de la soudure, et comptant sur cet entêtement pour maintenir l'Allemagne dans des concilian-tes dispositions à son égard.

Cependant, dès le début de 1918, le Danemark se ressentit de l'embargo général ; il fallut rationner le beurre et le café, recenser les stocks d'engrais, fixer pour le lait et le sucre des prix maxima, et se priver d'huiles minérales : chaque famille danoise ne disposa que d'un litre de pétrole pour le mois de janvier 1918.

Au memorandum regrettable du 29 décembre 1917, les États-Unis répondirent le 17 janvier par une note dans laquelle ils maintinrent leurs positions primitives.

Le Danemark, inspiré par l'Allemagne, riposta le 21 février 1918 par un nouveau memorandum, qui fut aussi mal reçu que celui du 29 décembre précédent. « La note des États-Unis proposant les chiffres du contingent danois était sans doute à prendre en considération, mais les chiffres proposés paraissaient si faibles au Gouvernement danois qu'ils étaient certainement le résultat d'erreurs télégraphiques : ce n'était pas 50 tonnes d'huiles minérales qu'il fallait lire, mais évidemment 5.000 ; de même au lieu de 300 tonnes de riz, les États-Unis avaient certainement voulu écrire 3.000. »

Après cette entrée en matière, le Gouvernement danois acceptait quelques restrictions à ses exportations agricoles vers les Empires centraux, mais en échange de ces concessions qu'il qualifiait de « très importantes », il réclamait l'envoi immédiat de nitrate du Chili, prétendant toujours que le mauvais état des terres danoises était la cause des exportations de bétail.

Enfin, sur la question du tonnage, le Danemark offrait aux Alliés 50.000 tonnes de plus qu'en décembre : il s'en fallait de 60.000 tonnes qu'il fût d'accord avec les Etats-Unis.

Ces derniers déclarèrent les propositions danoises inacceptables : le printemps en effet approchait et le Danemark n'avait aucun mérite à proposer de restreindre ses exportations de cheptel, puisque les fermiers danois pouvant laisser leurs bêtes dans les pâturages, avaient beaucoup moins d'intérêt à les vendre que pendant l'hiver.

Le recensement du bétail effectué en avril 1918 montra que le nombre des bêtes à cornes depuis le 1^{er} juillet 1917 était passé de 2.458.000 à 2.142.000, le nombre des chevaux de 572.000 à 511.000, le nombre des porcs de 789.000 à 513.000.

Le Gouvernement danois proposa alors aux Etats-Unis de sérier les problèmes : on réglerait d'abord les questions agricoles et l'accord une fois conclu on envisagerait de régler la question du tonnage à l'amiable. Par exemple les Alliés affrèteraient, après entente avec les armateurs, les navires danois pour un seul voyage : la loi danoise permettait en effet aux armateurs de le faire, sans avoir à demander d'autorisation au Gouvernement. Les arrangements ainsi conclus entre Alliés et armateurs seraient renouvelés pour tous les voyages successifs et tenus secrets pour ne pas éveiller les susceptibilités du Gouvernement allemand.

Les Etats-Unis restèrent sourds à ces propositions subtiles : il était bien certain que ces affrètements secrets eussent été très vite connus par l'Allemagne.

Les Alliés étaient en train de se demander s'ils ne réquisitionneraient pas toute la flotte danoise par angarie quand

le Gouvernement danois reprit en juillet 1918 les négociations : cette fois il s'avouait désireux de conclure un accord.

L'ACCORD DU 18 SEPTEMBRE 1918

C'est ainsi qu'après 18 mois de tergiversations, *le 18 septembre 1918, fut signé l'accord général entre les Alliés et le Danemark.*

Il comprenait en premier lieu la liste complète des importations autorisées s'élevant au total de 352.890 tonnes métriques.

Ensuite venait l'accord sur le tonnage : les Etats-Unis avaient réclamé depuis le début des négociations 300.000 tonnes; ils en obtenaient 285.000 affrêtées au prix de 10 dollars, 75 par tonne dans les zones dites dangereuses et de 8 dollars, 50 dans les autres. Le Danemark conservait pour son propre ravitaillement 340.000 tonnes.

Enfin, la troisième partie de l'accord fixait les exportations maxima du Danemark vers l'Allemagne : 400 tonnes de produits de ferme par semaine, de septembre à avril et 600 tonnes de mai à août ; 226.000 têtes de bétail et 30.000 chevaux par an.

Une annexe spécifiait que l'accord du 18 septembre remplaçait l'accord anglo-danois sur le tonnage et le charbon conclu le 20 juin 1917.

Le Conseil des ministres français approuva dans sa réunion du 15 octobre 1918, l'accord du 18 septembre.

Le temps ne permit pas d'en apprécier la valeur; mais l'armistice ne survint pourtant pas assez tôt pour empêcher une nouvelle discussion entre les Alliés et le Danemark.

Désireux de récupérer le plus rapidement possible les pertes infligées à la marine danoise par la guerre sous-marine, les chantiers navals danois mirent en construction en 1918 environ 100.000 tonnes de navires.

Le Danemark reçut à cet effet une quantité importante de fer suédois mais pour les tôles et pour les couples il était complètement à la merci des livraisons allemandes.

Or, pour recevoir du fer allemand, les constructeurs durent remettre au Dansk-Jern central, qui était en quelque sorte le mandataire commercial à Copenhague de la légation d'Allemagne, une déclaration par laquelle ils s'engageaient à ne pas mettre en service avant la fin de la guerre les bâtiments en construction.

En outre, cette déclaration, en cas de désaccord entre les constructeurs et l'Allemagne, reconnaissait la compétence des tribunaux allemands.

Les ministres alliés apprenant cette dernière clause remirent le 26 octobre 1918 au Gouvernement danois une note demandant des éclaircissements sur cette ingérence d'un pays étranger dans les affaires danoises : la victoire les empêcha de recevoir une réponse.

Les statistiques officielles du commerce entre l'Angleterre et le Danemark permettent de suivre assez facilement les effets de la guerre économique.

Nous en retiendrons les chiffres suivants qui ne peuvent être correctement interprétés qu'en tenant compte de la variation des prix de 1914 à 1918.

En 1913, les exportations danoises vers l'Angleterre atteignaient 574 millions de francs, elles s'abaissaient en 1918 à 101 millions de francs.

Quant aux exportations britanniques vers le Danemark, peut-être résument-elles par leur seule courbe toute la politique alliée du blocus.

1913	145 millions de francs.		
1914	150	—	—
1915	195	—	—
1916	285	—	—
1917	170	—	—
1918	82,5	—	—

Il est enfin utile de pouvoir les comparer aux exportations françaises et américaines vers le Danemark pendant les mêmes années :

France :

1913	29 millions de francs.		
1914	23	—	—
1915	18	—	—
1916	26	—	—
1917	18	—	—
1918	6	—	—

États-Unis :

1913.	120 millions de francs.		
1914.	131	—	—
1915.	435	—	—
1916.	438	—	—
1917.	51	—	—

CHAPITRE II

LES PAYS-BAS

SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS-BAS en 1914

Par sa puissance financière, par sa position géographique au débouché de la vallée rhénane, par l'importance de son commerce, par la richesse de ses colonies des Indes orientales et occidentales, la Hollande occupe parmi les Etats neutres une position tout à fait à part.

Son commerce est surtout un commerce de réexpéditions : elle importe pour 600 millions de francs de fer et d'acier, et en réexporte pour 400 millions ; ses colonies lui envoient pour 35 millions de francs d'étain, et elle en réexpédie la presque totalité ; le cuivre qu'elle importe a une valeur de 300 millions de francs, et elle en conserve à peine le dixième.

Sa production propre est l'élevage, dont les produits sont exportés vers l'Angleterre et vers l'Allemagne ; ceci la rapproche du Danemark, mais sa population étant beaucoup plus dense que la population danoise, la production indigène de céréales ne peut suffire à l'alimentation du pays.

Elle ne possède que des gisements minéraux insignifiants, et dépend sur ce point du bassin de la Ruhr si proche ; elle dépend au contraire des Alliés pour ses importations de céréales, d'engrais, de fourrages concentrés et d'huiles minérales.

PREMIER ESSAI DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS HOLLANDAISES

Dès le mois d'août 1914, nous avons vu la Hollande refuser, au nom de sa neutralité et de la convention rhénane de 1868, d'entraver le transit des céréales, à travers son territoire, et inspirer aux Alliés par ce refus les modifications

capitales qu'ils introduisirent dans l'application de la Déclaration de Londres.

Si le 20 août 1914, le Gouvernement néerlandais publia une liste de tous les produits dont l'exportation était interdite, ce ne fut point pour donner satisfaction aux Alliés, mais uniquement pour assurer pendant la durée de ce qu'il nommait alors « la crise », des moyens suffisants d'existence aux habitants du Royaume. Le Gouvernement précisa d'ailleurs en ces termes son point de vue.

« Le maintien d'une attitude strictement neutre veut dire qu'on n'applique de mesures d'exception envers aucune des parties en conflit. »

Ce fut de ce même point de vue que découlèrent en septembre les nouvelles mesures prises par le Gouvernement des Pays-Bas qui accepta de faire venir « à son ordre » (c'est-à-dire de garantir aux Alliés leur non réexportation) certains produits indispensables : céréales, cuivre et pétrole.

Quand Sir Ed. Grey proposa de laisser passer les autres produits inscrits sur la liste de contrebande conditionnelle, avec la même garantie du Gouvernement néerlandais, il se heurta à un refus : en accordant sa garantie, le Gouvernement de S. M. la Reine eût craint de manquer aux obligations de la neutralité.

Mais il suggéra cependant un moyen d'entente pour sauver les intérêts de ses commerçants et de ses importateurs ; ces derniers se grouperaient en syndicats et ces syndicats fourniraient la garantie demandée, sans que le Gouvernement hollandais eût à intervenir.

CRÉATION DU N. O. T.

Pour la première fois on allait confier aux Neutres le soin de se surveiller eux-mêmes, et cette solution emporta immédiatement l'assentiment du Gouvernement britannique.

Le Syndicat fut constitué en décembre 1914; il s'appela le Trust néerlandais d'outre-mer et ne fut bientôt plus connu dans la correspondance diplomatique que par ses initiales N. O. T.

L'accord entre les Gouvernements britannique et français et le N. O. T. fut signé le 27 décembre 1914, et le Gouvernement hollandais y donna son approbation, mais son approbation seulement, deux jours plus tard.

Aux termes de cet accord, à l'exception des céréales, du cuivre et du pétrole dont nous avons parlé plus haut, toutes les marchandises de contrebande pouvaient entrer en Hollande, à la condition d'être consignées au N. O. T. dont les membres s'engageaient par caution mutuelle à ne pas réexporter les produits importés.

Si grande que fût la confiance des Alliés, il parut cependant difficile de laisser le N. O. T. fonctionner sans aucun contrôle ; l'attaché commercial à la Légation britannique de La Haye, Sir Francis Oppenheimer, fut nommé contrôleur pour la France et pour l'Angleterre.

Enfin, pour marquer leur privilège, les navires transportant des marchandises consignées au N. O. T., afin de ne point être dérangés par les croisières, hissèrent en tête de mât un cône de six pieds de haut et de quatre de diamètre. La consignation au N. O. T. parut aux Alliés un système si séduisant qu'au mois d'avril 1915, ils acceptèrent son application au cuivre et au pétrole ; seuls le froment et ses dérivés continuèrent à être consignés au Gouvernement néerlandais.

Même en admettant la parfaite bonne foi des dirigeants du N. O. T., les Alliés s'aperçurent, dès l'été de 1915, que la garantie de « consommation intérieure » fournie par le Trust laissait encore aux exportations hollandaises de larges fissures.

Le terme « consommation intérieure » s'appliquait en effet, non seulement à la consommation des colonies néerlandaises, mais encore à la consommation des autres pays neutres européens.

Le Trust ravitaillait, non seulement la Hollande, conformément à ses statuts, mais faisait de nombreuses expéditions en Suisse et en Danemark.

Une tonne de cuivre ou de caoutchouc, arrivée à Rotterdam sous le couvert d'une cône de six pieds de haut, pouvait

impunément être réexpédiée vers Bâle; elle arrivait quelquefois à destination.

Les Alliés eurent des doutes. La Grande-Bretagne, qui avait une première fois modifié, le 11 avril 1915, d'accord avec le N. O. T., la convention du 27 décembre 1914, afin de l'adapter à l'ordre en conseil du 11 mars, décida de la remettre en chantier et conclut avec le N. O. T. le nouvel accord du 19 juillet 1915.

Elle obtint que la réexportation des vivres, des fourrages, des cuirs et des peaux vers tout pays neutre fût interdite.

Les autres matières premières purent être réexportées, mais à la condition que cette réexportation n'eût pas lieu à travers un pays ennemi.

Enfin, le N. O. T. s'engageait à faire tout son possible pour limiter l'importation des matières premières aux chiffres normaux de la consommation hollandaise; c'était ouvrir la porte au contingentement.

La France refusa de signer tel quel l'accord du 19 juillet; elle trouva qu'il n'était pas assez rigoureux. Le nouvel accord qu'elle signa le 7 décembre 1915 avec le N. O. T. ajouta le pétrole, les métaux, le coton à la liste des produits dont l'exportation vers les autres neutres était interdite, et obligea le Trust à contrôler les produits des Indes néerlandaises qui jusque là étaient restés en dehors de tout contrôle. Enfin, cet accord du 7 décembre sanctionna le contingentement de la Hollande dont nous allons nous occuper maintenant.

LE CONTINGEMENT DE LA HOLLANDE

Sous le couvert du N. O. T., la Hollande avait importé en 1915 des quantités considérables de marchandises; malgré le contrôle du Trust, la plus grosse part de ces marchandises avait été envoyée en Allemagne.

La fraude avait en effet mille ressources à sa disposition; les principales furent le maquillage des marchandises, ou bien leur mélange, ou bien encore les ventes fictives.

Pour expliquer ce dernier procédé, il faut rappeler que, d'après le règlement du N. O. T., sa surveillance s'arrêtait quand les marchandises qu'il avait importées avaient subi un chiffre déterminé de cessions successives.

Les marchandises ainsi vendues plusieurs fois étaient assimilées aux produits nationaux, et passaient la frontière sans que le N. O. T. pût brandir ses sanctions, lesquelles sanctions étaient uniquement pécuniaires, et consistaient en amendes, infligées à terme, le plus souvent.

Le Trust se constitua par ce moyen le protecteur du commerce hollandais ; il devint une sorte d'état économique, dans l'état politique qu'était la Hollande.

En France, le Comité R, qui préconisait depuis plusieurs mois le contingentement des importations hollandaises, déclara en septembre 1915 qu'il était impossible de régler ce contingentement avec le N. O. T. qui eût été dans cette affaire juge et partie.

M. Allizé, notre ministre à La Haye, fut d'un avis opposé ; le Trust se développait ; son personnel était passé de cinq employés en janvier 1915 à 600 au mois de septembre de la même année ; il était destiné à acquérir chaque jour plus d'autorité.

L'Angleterre prit les devants et profita d'un voyage à Londres du président du Trust, M. Van Vollenhoven, pour entamer dès septembre les bases d'un accord de contingentement.

Un premier tableau fut donc dressé à Londres fixant par tonnes métriques les quantités trimestrielles que pourrait importer la Hollande en maïs, seigle, substances oléagineuses, huiles, pétrole et laine brute. Ce tableau, qui constitua le premier accord de contingentement, fut communiqué pour avis au Comité R à Paris.

Le Comité R souleva deux objections :

La première fut relative au trop petit nombre des produits contingentés et à leur nomenclature rudimentaire. « Depuis le début de la guerre, dit le Comité R, les Hollandais ont fait preuve d'une telle ingéniosité dans la fraude, ils ont pratiqué avec tant d'ampleur les procédés de substitution

destinés, soit à déjouer la surveillance des Alliés, soit même à tromper leurs propres douanes, que des précautions s'imposent. Ils s'entendent trop bien à substituer aux déchets de coton le kapok, plus riche en matières explosives, à remplacer l'huile de lin liquide par l'huile de lin durcie, pour qu'il soit possible de s'en tenir à une si simple nomenclature. »

Deuxième objection : après avoir fixé les contingents, il fallait que les gouvernements britanniques et français se missent d'accord sur leur répartition, sous peine de voir le commerce français évincé par les restrictions anglaises.

Exemple : « de janvier à septembre 1913, la France a fourni à la Hollande 5.998 tonnes de cacao en fèves, et l'Angleterre 8.060. De janvier à septembre 1915, la France a fourni à la Hollande 57 tonnes de cacao et l'Angleterre 18.425. Depuis des mois, la Hollande ne reçoit plus que des pneumatiques anglais, et lorsque le Gouvernement français autorise l'exportation de deux convois de pneus Michelin, sous conditions de consignation au Trust, la croisière anglaise les arrête ».

Telles furent les doléances du Comité R qui restèrent lettre morte, parce qu'aucun organe interallié ne pouvait à cette date les imposer.

Néanmoins, le Gouvernement britannique reconnut que son premier accord de contingentement était perfectible ; en mars et en juillet 1916, il contingentait le cacao, le riz, l'étain brut et le cuir.

Certains articles donnèrent lieu en France à des réclamations.

Le Gouvernement britannique avait fait admettre que 80 % du contingent annuel de riz, c'est-à-dire 104.000 tonnes, seraient pris par les Hollandais aux Indes anglaises ; c'était éliminer un peu brusquement du marché notre riz indochinois, et aller à l'encontre même du principe du contingentement et de la liberté des transactions.

Ensuite, les fabricants d'huile français trouvèrent exagéré le contingent de 200.000 tonnes de graines oléagineuses attribué à la Hollande.

Enfin, la ration de café donna lieu à d'interminables débats, d'abord parce que les Hollandais en font une consommation considérable (plus de 7 kilogrammes par habitant et par an), ensuite parce que leurs colonies en produisent et que le café des colonies échappait au contrôle du Trust.

Le Gouvernement britannique proposa de fixer le contingent de café à 72.000 tonnes pour les cafés étrangers, à 24.000 tonnes pour ceux des colonies néerlandaises.

Sur l'insistance du comité R, ces chiffres furent ramenés à 43.200 tonnes et à 23.040 tonnes, soit au total 154 % de la consommation normale du temps de paix, ce qui montre avec quelle largesse furent calculés tous ces contingents.

A la fin de 1916, le nombre des produits dont l'importation aux Pays-Bas était contingentée atteignit 27.

ACHAT PAR LES ALLIÉS DES PRODUITS AGRICOLES EN HOLLANDE

Ces délicates questions de contingentement furent compliquées en 1916 par les négociations qu'entama la Grande-Bretagne pour s'assurer la moitié de la production agricole hollandaise.

Au mois de mars 1916, le Gouvernement britannique s'émut des quantités de viande et de produits de ferme hollandais qui passaient en Allemagne.

Il fit part de cette émotion au Gouvernement français dans une note qui trahit un certain embarras:

« La Hollande importe de grandes quantités de fourrages ; ces fourrages ne sont pas réexportés directement vers l'Allemagne, mais ils servent à produire de la viande, du beurre et du fromage, dont la majeure partie s'en va chez nos ennemis.

La difficulté d'établir quelle est la quantité de fourrage strictement nécessaire à la consommation de viande, de lait et de beurre de la population hollandaise, sans permettre aucune exportation, a été jusqu'ici regardée comme un problème trop difficile à résoudre pour qu'il soit possible

d'inviter la Cour des Prises à condamner une expédition de fourrages, simplement parce que c'est une part de la nourriture d'un animal qui, à un certain moment, sera peut-être envoyé en Allemagne sous forme de viande. »

Alors comment faire ? Il y avait une première solution mathématique du problème.

La production agricole de la Hollande en temps de paix était estimée à 200.000 tonnes de viande et à 2.704.000 tonnes de lait. Ce royaume exportait 44 % de cette viande et 46 % de ce lait. En gros, on pouvait estimer que 1.000 tonnes de produits agricoles équivalaient à 3.000 tonnes de fourrage.

La solution mathématique consistait donc à réduire de 40 % le contingent de fourrages autorisés à passer en Hollande.

Mais alors les fourrages hollandais auraient monté de prix ; les fermiers auraient abattu leur bétail, et l'Allemagne dans les mois à venir eût reçu des quantités de viande considérables.

Le Gouvernement britannique écarta cette première solution et proposa au Gouvernement français de laisser intact le contingent de fourrages et d'acheter au nom des Alliés une partie des produits de ferme hollandais.

La France, pays de productions agricoles, accueillit ce projet sans enthousiasme ; elle n'avait pas besoin des produits de ferme hollandais, et d'autre part craignait de voir l'Angleterre prendre l'habitude d'acheter aux Pays-Bas le beurre et le lait que la France jusqu'à cette date lui fournissait.

Le Comité R donna cependant un assentiment de principe, et la Grande-Bretagne fut chargée seule de l'opération, sous cette réserve qu'elle céderait ensuite à la France les quantités qui devaient lui revenir.

Les syndicats anglais et néerlandais négocièrent les conditions de l'achat des produits agricoles à des prix supérieurs à ceux du marché intérieur des Pays-Bas, mais inférieurs aux prix d'exportation pour les Empires Centraux. L'accord fut signé le 1^{er} novembre 1916 ; il réservait à la Grande-Bretagne, pour chaque produit agricole, un pourcentage

variant de 50 à 25 % du total disponible pour l'exportation: Le reste du disponible fut exporté vers l'Allemagne qui fournit en échange aux Pays-Bas 350.000 tonnes de charbon par mois.

LES CONSIGNATIONS AU GOUVERNEMENT NÉERLANDAIS

Une dernière question économique vint troubler en 1916 les relations entre la Hollande et l'Entente.

Nous avons vu que, dès le mois d'août 1914, le Gouvernement hollandais s'était réservé le monopole d'importation de certains produits essentiels, puis qu'il avait cédé au Trust ce droit pour le cuivre et le pétrole, ne conservant pour lui-même que le seul monopole d'importation des céréales.

Mais, dans le courant de 1916, le Gouvernement de la Reine revendiqua le droit d'importer un certain nombre de produits nouveaux, en échappant au contrôle des flottes alliées, en offrant seulement à l'Entente une garantie officielle de non-réexportation.

Cette prétention, de l'avis des juristes français, aurait pu être admise s'il s'était agi exclusivement d'articles qui ne pouvaient être utilisés que par l'État, tels que du matériel de guerre ou des monnaies.

Mais le Gouvernement hollandais entendait appliquer ce système, non seulement aux céréales, mais à certains métaux, et aux engrais.

Le 10 mars 1916, parut au *Journal Officiel* des Pays-Bas un décret réservant au Gouvernement la consignation du maïs, de l'orge, de l'avoine et des tourteaux, et interdisant au Trust d'accepter des consignations pour ces différents produits.

Cette décision unilatérale était en contradiction formelle avec la charte du N. O. T.

« L'Etat, déclara le Comité R, peut agir, soit comme puissance publique, lorsqu'il accomplit des actes de Gouvernement, soit comme personne de droit administratif lorsqu'il accomplit des actes de gestion. Or, affréter des navires, acheter des matériaux pour assurer les besoins d'une des nombreuses

exploitations dont les Etats modernes ont assumé la charge et dont la guerre actuelle a étendu le nombre, importer dans le pays des denrées pour éviter la disette ou régulariser les cours, ce sont des actes de gestion ; et l'État dans ce cas est soumis à la juridiction des tribunaux comme un simple particulier. Rien n'autorise à soustraire l'État aux conditions imposées par celui des belligérants qui a la maîtrise de la mer. »

Des négociations s'engagèrent à ce propos entre la Hollande et les Alliés dont la fermeté aboutit à l'arrangement officiel du 19 août 1916.

Les céréales restèrent comme par le passé consignées au seul Gouvernement hollandais ; mais, pour en permettre le contingentement, il fut entendu que le Gouvernement de La Haye, par l'intermédiaire du Trust, ferait connaître aux Alliés les quantités de céréales nécessaires à la consommation intérieure des Pays-Bas.

Les importations de fourrages et de tourteaux furent consignées moitié au Gouvernement néerlandais, moitié au Trust, mais le Trust seul fut chargé de la distribution de ces produits, procédure qui permit de maintenir intact le principe du contingentement.

Enfin, le Gouvernement hollandais s'engagea pour ses propres commandes à choisir ses fournisseurs d'outre-mer sur une liste dressée par les Alliés.

Telle était, dans ses lignes principales, le régime économique des Pays-Bas au début de l'année 1917, régime très rémunérateur pour les fermiers, pour les négociants entrepreneurs et pour les armateurs.

LA HOLLANDE ET LA GUERRE SOUS-MARINE SANS RESTRICTIONS

La flotte commerciale hollandaise continuait en effet son service de « roulier des mers », et le dixième seulement de ses navires avait été affrété par l'Entente à des taux d'ailleurs très avantageux pour les compagnies néerlandaises.

Les mesures prises par les Alliés commençaient néanmoins

de porter leurs fruits. L'Allemagne ne tarda pas à s'en apercevoir, en voyant diminuer chaque mois l'importance du commerce hollandais pour son propre ravitaillement.

Conformément à son habitude, elle fit la grosse voix, laissant sous-entendre l'avantage qu'elle aurait à s'emparer de vive force des stocks néerlandais encore existants, et à occuper les bouches de l'Escaut, avant de commencer la guerre sous-marine sans restriction.

La Hollande, devant cette attitude agressive, s'efforça de donner à sa redoutable voisine des preuves de bonne volonté; elle était à ce moment en conflit avec la Grande-Bretagne au sujet de l'accès des navires de commerce alliés, armés défensivement, dans ses eaux territoriales.

Le Gouvernement britannique, voyant les négociations s'éterniser, se résolut à employer la manière forte; il prit prétexte de l'hostilité qu'avait montrée jusqu'à ce jour le Gouvernement des Pays-Bas à laisser affréter les navires hollandais par les Alliés, et il annonça le 29 janvier 1917 à La Haye que, si une partie de la flotte hollandaise n'était pas autorisée à naviguer pour le compte de l'Entente, il suspendrait toute exportation de charbon pour les ports néerlandais. Or, en plus des 350.000 tonnes qu'elle recevait de l'Allemagne, la Hollande recevait chaque mois de la Grande-Bretagne 220.000 tonnes de charbon.

Malgré cette menace, quand fut lancée trois jours plus tard la proclamation de guerre sous-marine sans restrictions, tous les navires hollandais refusèrent de naviguer pour s'aventurer dans la zone interdite.

L'exportation des produits agricoles vers l'Angleterre fut de ce fait complètement arrêtée.

Un incident vint aggraver encore la situation. Sur l'assurance donnée par le Gouvernement allemand qu'ils pourraient regagner leurs ports sans être inquiétés, six navires hollandais quittèrent le 22 février Falmouth pour la Hollande : ils furent torpillés le même jour au large des îles Scilly. Il fallut plusieurs mois de négociations pour obtenir de l'Allemagne qu'elle vendît six vapeurs allemands réfugiés aux Indes néerlandaises pour remplacer en nature les navires coulés.

Mais ce sextuple torpillage ne fit que confirmer les armateurs hollandais dans leur immobilité.

L'Angleterre, aussi désireuse de recevoir le beurre de Hollande que d'utiliser la flotte néerlandaise, fit au Gouvernement des Pays-Bas des avances marquées; elle autorisa même les navires hollandais à se faire visiter en dehors de la zone dangereuse à Halifax, à Kingston, à Freetown et à Alexandrie.

La flotte hollandaise ne bougea point et si, en mai 1917, le port de Rotterdam reprit une certaine activité, ce fut parce que des navires allemands vinrent y charger à destination de Hambourg et des Pays scandinaves du charbon de la Ruhr amené par les canaux hollandais, afin de dégager autant que possible les voies ferrées allemandes.

Un raid de torpilleurs britanniques qui capturèrent quatre de ces navires ennemis déplaça ce trafic pendant l'été de 1917; tout le commerce maritime germano-hollandais s'effectua dans la suite par le port de Delfzyl, à l'embouchure de l'Ems.

LES NÉGOCIATIONS DE LA HOLLANDE AVEC LES BELLIGÉRANTS (2^e semestre 1917)

Le 30 juillet 1917, venait à expiration le traité assurant à la Hollande 350.000 tonnes de charbon allemand par mois. L'affaire était importante pour le Gouvernement des Pays-Bas, déjà privé du charbon britannique.

Les Allemands en profitèrent pour élever leurs prétentions, exigeant d'importants crédits en florins et des livraisons toujours plus considérables de bétail.

Les négociations germano-hollandaises furent rompues le 10 septembre 1917, tant les conditions allemandes étaient dures.

Les stocks, pendant ce temps, diminuaient aux Pays-Bas, et particulièrement les stocks de céréales: sur 3 millions de tonnes consommées, la Hollande importait 2 millions. Il était certain que les approvisionnements ne permettraient

pas au pays de tenir au-delà des premiers mois de 1918.

Par ailleurs, 42 navires hollandais chargés de 194.000 tonnes de céréales et de tourteaux n'attendaient qu'un ordre de départ dans les ports des Etats-Unis.

Le Gouvernement des Pays-Bas crut en août 1917 pouvoir se retourner vers l'Angleterre.

Un accord fut esquissé entre Londres et La Haye; en échange d'un certain tonnage mis à la disposition des Alliés, l'Angleterre enverrait à la Hollande 180.000 tonnes de charbon par mois.

Dès que l'Allemagne eut vent de ce projet d'accord, elle se décida à reprendre ses négociations rompues avec la Hollande; un accord germano-hollandais fut signé le 6 octobre 1917, assurant aux Pays-Bas 250.000 tonnes de charbon et 20.000 tonnes de minerai de fer par mois.

La Grande-Bretagne, mécontente, accentua sa pression sur la Hollande.

Le 12 octobre, elle obtint des Etats-Unis le refus de tout charbon de soute aux navires se rendant vers les ports neutres européens; c'était interrompre pratiquement toute communication entre les Pays-Bas et leurs colonies.

Un échange de notes vives eut lieu au sujet du droit d'angarie exercé en juin 1917 par le Gouvernement britannique à l'égard de 8 navires hollandais immobilisés; la Hollande déclara que, par un article de Queen's Regulations de 1899, le Royaume-Uni avait renoncé au droit d'angarie.

Un second échange de notes encore plus vives eut lieu au sujet du transit des sables et graviers allemands par les canaux hollandais vers le front belge. Depuis un an, l'Angleterre protestait contre ce trafic qu'elle estimait contraire à la neutralité, le gravier étant destiné à des usages militaires.

Du 1^{er} janvier au 1^{er} août 1917, 3 millions de tonnes de graviers étaient ainsi passées d'Allemagne en Belgique. La Hollande répondit que ces graviers n'étaient nullement destinés aux tranchées, mais réservés uniquement à l'entretien des routes belges.

L'Angleterre, en guise de protestation, fit interrompre à

la mi-octobre toutes les communications télégraphiques par câbles entre la Hollande et les pays d'outre-mer.

Ce fut dans cette atmosphère diplomatique orageuse que s'ébaucha en novembre une nouvelle tentative d'accord avec les Etats-Unis.

Ceux-ci se déclarèrent prêts à ravitailler la Hollande si elle acceptait de ne servir ni directement, ni indirectement les intérêts allemands. Dans ce cas, le Gouvernement hollandais s'engagerait en outre à livrer aux Alliés une partie de son tonnage inutilisé ; ce tonnage serait employé hors de la zone dangereuse au transport des blés argentins et des sucres de Java.

Un accord paraissait possible sur ces bases.

Des délégués néerlandais furent envoyés à Londres en novembre 1917, mais ils n'étaient pas munis de pleins pouvoirs et ne purent que rapporter à la Haye, le 24 décembre, un projet d'accord soumis à la ratification de leur Gouvernement.

Ce Gouvernement décida de soumettre ce projet à l'assentiment de l'Allemagne qui refusa naturellement son agrément à un accord qui diminuait les exportations agricoles hollandaises à son détriment, et mettait une partie de la flotte hollandaise à la disposition de ses ennemis.

La Hollande tergiversa ; mais ses stocks de blé étant réduits au point de ne pouvoir éviter une proche disette, elle demanda tout d'abord, le 22 février 1918, aux Puissances alliées une avance de 100.000 tonnes de blé sur le contingent prévu pour l'année 1918.

L'ANGARIE DE LA FLOTTE COMMERCIALE HOLLANDAISE

Les Alliés acceptèrent le 6 mars cette proposition, à condition que le tonnage hollandais qu'ils réclamaient depuis plusieurs mois serait immédiatement mis à leur disposition et, comme ils commençaient à être las des hésitations hollandaises, ils exigèrent une réponse ferme pour le 18 mars.

La Hollande répondit le 17 mars. Elle autorisait ses navi-

res à naviguer pour le compte des Alliés, mais avec les réserves suivantes : aucun bâtiment hollandais ne serait armé ; aucun ne transporterait de troupes ou de matériel de guerre.

La seconde réserve rendait inutilisable pour les Alliés le tonnage hollandais.

La nervosité à La Haye devint extrême ; la presse parla de « conventions léonines », de « couteau sur la gorge » ; les navires alliés qui se trouvaient dans les ports hollandais se tinrent prêts à appareiller ; les expéditions des Pays-Bas vers l'Angleterre qui avaient légèrement repris furent à nouveau suspendues.

Le 20 mars, le président Wilson, pour en finir, ordonna la réquisition des navires hollandais dans les ports américains, par droit d'angarie.

Les journaux hollandais devinrent si violents qu'ils en arrivèrent à comparer cet exploit à l'ultimatum autrichien à la Serbie.

En réalité, la mesure prise par le président Wilson causa dans les milieux d'armateurs néerlandais un véritable soulagement.

Pour leurs besoins propres, la Hollande et ses colonies conservaient 450.000 tonnes.

100.000 tonnes leur étaient affectées pour leur commerce dans les eaux européennes avec les pays alliés.

Les Indes néerlandaises, pour leur commerce d'exportation avec les pays autres que la Hollande, conserveraient 350.000 tonnes.

Enfin, 500.000 tonnes étaient mises au service des Alliés à des conditions particulièrement avantageuses pour les Pays-Bas.

La Hollande en effet recevait l'autorisation d'envoyer immédiatement aux Etats-Unis des navires pour prendre le blé dont elle avait besoin ; les taux d'affrètement des navires angariés étaient calculés très largement, et leur remplacement, en cas de perte, assuré à leurs armateurs.

Ces derniers eussent sans doute préféré conserver leurs navires pour la période d'après-guerre qu'ils envisageaient comme moins dangereuse et plus lucrative encore que la

période de guerre; mais ils durent reconnaître que leurs intérêts n'étaient point lésés.

Seuls les milieux officiels persistèrent dans leur hostilité à l'égard des Alliés.

Ils avaient encore une fois à ménager les susceptibilités allemandes.

LES POURPARLERS GERMANO-HOLLANDAIS EN 1918

L'accord germano-hollandais sur les charbons venait en effet à expiration le 31 mars 1918.

L'Allemagne, qui venait de signer la paix avec la Russie, dégagée de tout souci, sur le front oriental, avait repris vis-à-vis des Neutres toute son arrogance.

Elle en donna la mesure, en mettant comme première condition à la reprise des négociations la cession d'un million de tonnes de chalands hollandais dont elle croyait avoir besoin pour l'importation des blés ukrainiens.

Le Gouvernement hollandais, voulant contrôler cette cession, donna l'ordre aux chalands qui se trouvaient alors sur les canaux allemands, de rentrer en Hollande; l'Allemagne, en réponse à cet ordre, mit l'embargo sur tous les chalands hollandais en son pouvoir.

Elle exigea ensuite la reprise immédiate du trafic des sables et graviers d'Allemagne en Belgique par la Hollande, jusqu'à concurrence de 200.000 tonnes par mois, et enfin le transit libre de marchandises par voie ferrée hollandaise de Ruremonde.

En même temps, elle arrêta ses livraisons de charbon que d'ailleurs la crise des transports lui rendait extrêmement difficiles.

Le Gouvernement hollandais fit mine de résister; le raid britannique sur Ostende et Zeebrugge venait de mettre en évidence l'intérêt éventuel de l'Allemagne à s'emparer des bouches de l'Escaut.

Les permissions dans l'armée hollandaise furent supprimées, des mesures militaires prises dans le Limbourg, et la Hollande fit venir à la Haye son ministre à Berlin. Mais cette résistance hollandaise ne fut pas de longue durée: le

6 mai, un compromis régla la question des graviers et celle de la voie ferrée de Ruremonde.

Seule la question des charbons restait en suspens, l'Allemagne n'ayant aucun intérêt à la résoudre.

Les Pays-Bas durent intensifier l'extraction de la lignite, triplée de janvier à juillet 1918, et la production du mauvais charbon indigène des mines de Limbourg. Ils durent restreindre la consommation du gaz et de l'électricité, et plusieurs industries furent réduites au chômage.

Par ailleurs, la situation alimentaire ne faisant qu'empirer, des manifestations violentes de chômeurs éclatèrent à Amsterdam et à Rotterdam ; à plusieurs reprises, la Reine fut accueillie à coups de sifflet par des ouvriers affamés ; la ration de pain fut réduite à 200 grammes par jour ; la ration de sucre à 250 grammes par semaine ; certains produits comme les graisses industrielles firent défaut, au point qu'au mois de juillet 1918 un navire chargé de savon amené dans les canaux de La Haye fut aussitôt pillé par la foule.

L'Allemagne, sachant que la Hollande n'avait plus grand-chose à lui offrir, se montra de plus en plus exigeante ; elle en vint au mois de juillet 1918 à réclamer la livraison de 60.000 vaches et de 3.000 tonnes de volaille. L'indignation fut telle en Hollande que les négociateurs allemands craignirent d'être allés trop loin ; le 1^{er} août, ils acceptèrent, en dehors de tout accord, de livrer à la Hollande 120.000 tonnes de charbon par mois au prix de 90 florins par tonne.

Malgré ces difficultés avec l'Allemagne, la Hollande depuis le mois d'avril 1918 n'avait pas trouvé le moyen d'améliorer ses rapports avec les Alliés.

Le Gouvernement des Pays-Bas ne consentait toujours pas à laisser sortir la partie de sa flotte commerciale que les Puissances alliées avaient laissée à sa disposition, et il arguait pour justifier cette inaction de l'addition à l'article 55 C que l'Allemagne avait, le 17 avril 1918, ajoutée à son ordonnance sur les Prises de 1909.

La répartition de la flotte commerciale hollandaise pendant l'été de 1918 était en effet la suivante :

696.000 tonnes utilisées par les Alliés.

595.000 tonnes naviguant librement dans les mers lointaines.

519.000 tonnes immobilisées dans les eaux européennes.

Donc, la plus grande partie de la flotte hollandaise pouvait être considérée comme naviguant pour le compte des Alliés ce qui eût permis aux sous-marins allemands, en vertu de l'article 55 C, de couler tous les navires hollandais à la mer.

L'AFFAIRE DU CONVOI HOLLANDAIS

La Hollande crut également bon, pour affirmer ses droits de Neutre, d'organiser un convoi escorté par des navires de guerre hollandais depuis Rotterdam jusqu'aux Indes néerlandaises ; rien ne pouvait être plus désagréable à l'Angleterre qui n'entendait pas laisser périliter son droit de visite, droit auquel échappent les navires de commerce escortés.

La Déclaration de Londres, en effet, dans son article 61, avait exempté de la visite « les navires neutres sous convoi de leur pavillon ».

La non-ratification, puis l'abandon de cette Déclaration, avaient permis à la Grande-Bretagne de revenir à son droit maritime particulier ; or ce droit britannique avait toujours été opposé à l'exemption de visite pour les navires neutres sous convoi, exemption qui aurait pu réduire à néant l'effort naval des Alliés, si les Puissances neutres en avaient réclamé l'application.

Dès le début de 1915, nous avons vu que l'Allemagne avait suggéré ce moyen aux Etats scandinaves pour échapper au contrôle des croisières alliées. Cette suggestion, qui n'avait alors pas eu de suite, fut reprise au Parlement néerlandais, en avril 1918, et le 29 avril 1918, le chargé d'affaires des Pays-Bas à Londres remettait à M. Balfour une lettre par laquelle le Gouvernement britannique était informé de la décision prise à La Haye « d'envoyer un convoi aux Indes orientales hollandaises pour y relever des militaires, pour y transporter des fonctionnaires hollandais et leurs familles, et des produits hollandais indispensables ».

Cette même lettre donnait la composition du convoi et ajoutait : « Le chargement de toutes les marchandises et

l'embarquement de tous les passagers sera effectué sous le contrôle strict des fonctionnaires du Gouvernement hollandais... Les navires n'emporteront ni courrier, ni colis postaux. Quant aux marchandises hollandaises, le manifeste habituel sera montré avec les certificats d'origine requis par l'inspecteur des importations ».

Tandis que se préparait le convoi, la presse hollandaise commenta l'attitude du Gouvernement, et certains organes firent ressortir le danger de conflit armé auquel les Pays-Bas s'exposaient, si les croisières britanniques voulaient visiter les navires du convoi, malgré l'opposition du convoyeur.

Le 31 mai 1917 parut un communiqué officiel néerlandais : « ... les navires du convoi ne porteront que du personnel militaire et des marchandises d'origine hollandaise. Il n'est pas envisagé d'instituer sous la protection de croiseurs un trafic commercial qui, sous une telle protection, ne serait pas autorisé par les belligérants d'après leurs vues sur le commerce libre des Neutres... Il est évident que le commandant de ce convoi ne tolérerait aucune visite des navires convoyés... »

Dès que ce communiqué parvint à Londres, M. Balfour remit au Gouvernement hollandais une note qui se terminait ainsi : Le Gouvernement de Sa Majesté se voit contraint de rappeler de la manière la plus formelle que le droit de visite et de recherche qui a été fermement soutenu pendant des siècles par la Grande-Bretagne, qu'elle fût neutre ou belligérante, en conformité avec les règles de la loi internationale, n'est pas un droit qu'elle puisse abandonner. Comme le sait fort bien le Gouvernement hollandais, la revendication de l'immunité de visite conférée aux navires marchands neutres du fait de leur navigation en convoi escorté par un navire de guerre n'a jamais été reconnue par la Grande-Bretagne. Ce que le Gouvernement hollandais poursuit actuellement, ce qu'il demande en fait, c'est que la Grande-Bretagne abdique ses droits de belligérant d'arrêter le trafic de contrebande par l'emploi régulier de ses forces navales, et au milieu de la grande guerre, d'aban-

donner le blocus allié. Ceci est une demande à laquelle la Grande-Bretagne ne peut accéder. »

Toutefois, le Gouvernement britannique accepta un compromis, dans un memorandum adressé par lord Robert Cecil au chargé d'affaires des Pays-Bas le 7 juin. Ce memorandum débutait par la remarque suivante : des communications faites par le Gouvernement hollandais, il semble ressortir que celui-ci propose de fournir aux belligérants les mêmes garanties et moyens de contrôle, que ces belligérants pourraient eux-mêmes obtenir en exerçant leur droit de visite. Or ce point de vue est difficilement conciliable avec l'organisation du convoi. « Car si les belligérants ont complète satisfaction au sujet de l'innocence des navires, des passagers et des cargaisons, il ne peut y avoir aucune nécessité de donner à ces navires la protection spéciale du convoi. En fait, l'expédition d'un convoi ne s'explique pas, à moins que les navires convoyés n'aient besoin d'être protégés contre une action que les belligérants ne reconnaissent pas comme légitime ».

Cette phrase avait pour objet d'obliger le Gouvernement hollandais à déclarer que ce ne pouvait être que contre l'action des sous-marins allemands qu'il tenait à protéger son convoi.

Tout en regrettant que les autorités hollandaises aient adopté une méthode qui paraissait au Gouvernement britannique » avoir manqué de courtoisie et de sagesse », celui-ci suggéra pourtant qu'on pourrait parvenir à un arrangement par mesure tout-à-fait exceptionnelle. Le convoi serait autorisé à effectuer son voyage sans intervention des patrouilles britanniques, si le Gouvernement hollandais fournissait une liste détaillée des passagers, des renseignements complets sur les cargaisons et en particulier la garantie formelle qu'aucune marchandise ne serait d'origine ennemie.

Le 15 juin 1918, le Gouvernement hollandais accepta ces exigences : il envoya à Londres les listes demandées et le départ du convoi fut fixé au 19 juin. Mais le 18 juin, le Gouvernement britannique protesta contre l'embarquement de colorants allemands sur le *Noordam* : une discussion s'en-

gagée entre l'Angleterre et la Hollande, qui amena la démission du ministre de la Marine des Pays-Bas, ce dernier ayant voulu ainsi protester contre l'ajournement du convoi. Le 29 juin, le Gouvernement hollandais décida de débarquer les colorants et le convoi partit le 5 juillet.

Le même jour, l'agence Reuter publiait la note suivante : « Les autorités hollandaises ne doivent pas oublier que cette marque de bienveillance ne sera en aucun cas renouvelée. »

REPRISE DES POURPARLERS AVEC LES ALLIÉS (octobre 1918)

Cependant le N. O. T., désolé de voir périliter ses importations, essayait en sous-main de renouer avec la Grande-Bretagne des relations officieuses.

Une note des États-Unis à la fin de septembre 1918 facilita son action ; le Gouvernement américain y exprimait l'espoir que le Gouvernement néerlandais suivrait l'exemple des autres pays neutres et ouvrirait la voie à la reprise générale des relations commerciales ; mais il y affirmait son intention de ne laisser passer de vivres en Hollande que si la flotte néerlandaise reprenait son service.

Les succès militaires des Alliés permirent à ce moment de pronostiquer à coup sûr le camp victorieux.

Le Gouvernement des Pays-Bas fit savoir à Londres qu'il serait heureux de reprendre ses négociations économiques avec les Puissances alliées et associées.

La France et l'Angleterre s'en montrèrent fort satisfaites ; le crédit financier de la place d'Amsterdam inspirait en effet la convoitise des deux groupes de belligérants, et l'Entente envisageait en octobre 1918 le placement d'un emprunt de 200 millions de florins sur le marché hollandais.

La délégation officielle du Gouvernement de la Reine partit pour Londres le 25 octobre ; elle avait reçu au dernier moment une proposition des États-Unis lui offrant 100.000 tonnes de charbon par mois si la Hollande renonçait à toute exportation agricole vers les Empires centraux.

Malgré ces bonnes dispositions, l'armistice rendit inutile le voyage de la délégation hollandaise qui arriva trop tard pour entamer les pourparlers utiles.

Depuis le mois d'octobre 1918, la situation alimentaire des Pays-Bas était d'ailleurs moins critique ; l'Allemagne, si proche de la défaite, avait accordé à 30.000 tonnes de navires hollandais les sauf-conduits nécessaires pour aller chercher les 100.000 tonnes de céréales qu'offraient depuis plusieurs mois les États-Unis.

Quelques jours avant l'armistice, l'Allemagne avait renoncé à la condition dite de l'échange, en vertu de laquelle tout navire hollandais, muni d'un sauf-conduit et partant des Pays-Bas pour l'Amérique devait être remplacé par un navire de même tonnage faisant route des États-Unis vers les Pays-Bas, dans le but de maintenir au complet le tonnage hollandais immobilisé.

Ces mesures permirent à la Hollande d'élever, après le 11 novembre, la ration de pain de 200 grammes à 280 grammes, et de venir à bout des émeutes qu'avaient déchaînées dans les principales villes du Royaume les conséquences de la guerre navale économique.

CHAPITRE III

LA SUISSE

SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA SUISSE AVANT LA GUERRE

S'il y eut, durant la guerre, des navires de commerce arborant le pavillon suisse, ce ne fut jamais que comme porte-respect, et ce pavillon n'étant pas reconnu sur mer, dut toujours flotter à côté des couleurs d'une Puissance maritime.

Cette absence de marine, qui aurait dû simplifier le problème des relations entre la Suisse et les belligérants, le rendit peut-être encore plus délicat.

Ce problème eût pourtant été simple, si la Confédération helvétique avait pu se suffire à elle-même, et continuer, au milieu des nations en guerre, une existence indépendante et pacifique.

Mais, d'une part, la Suisse était incapable de subvenir seule à ses besoins alimentaires, et d'autre part les Alliés avaient besoin de la Suisse, tant pour les marchés qu'elle offrait à leurs commerçants, que pour les services qu'elle pouvait rendre à leurs industriels.

Sur 2.283.000 hectares consacrés à la culture (forêts non comprises), la Suisse ne consacrait en effet que 204.000 hectares à la culture des céréales; tout le reste était en prairies naturelles ou artificielles.

Or, à surface égale, le sol consacré à la production des fourrages fournit à l'alimentation de l'homme un ensemble de produits d'une valeur sept à dix fois moindre que s'il produisait des céréales ou des pommes de terre.

Il en résultait que *la Suisse ne produisait que les deux cinquièmes des céréales qu'elle consommait*, et qu'il lui fallait importer 220.000 tonnes de froment. En outre, elle

manquait d'engrais dont elle devait acheter à l'étranger 60.000 tonnes, et enfin, malgré toutes ses prairies, elle manquait de fourrages pour son nombreux bétail; elle importait annuellement 117.000 tonnes de maïs et 100.000 tonnes de tourteaux.

La balance commerciale était nettement déficitaire; les importations atteignaient 1,400 millions de francs et les exportations un milliard; mais les dépenses que faisaient en Suisse les touristes de toutes les parties du monde rétablissaient la balance des comptes.

L'ACCORD FRANCO-SUISSE DE MARS 1914

Prévoyant sans doute la tourmente, le Gouvernement fédéral avait, au début de 1914, passé avec la France un accord, par lequel la France s'engageait en cas de guerre à laisser passer sur son territoire les céréales américaines à destination de la Suisse.

Aux termes de cet accord, à partir du 21^e jour après la mobilisation, le Gouvernement français s'engageait à ne pas réquisitionner les céréales débarquées à Saint-Nazaire ou à Marseille, et dirigées sur Genève.

L'accord prévoyait un trafic de 150 wagons par jour; il entra en vigueur à la date fixée, et malgré les crises aiguës de transports, le Gouvernement français réussit à tenir ses engagements.

D'ailleurs, pour écarter de ces envois toute suspicion, le Gouvernement fédéral se réserva, en janvier 1915, *le monopole de l'importation des céréales et des fourrages*; et quelques semaines plus tard, il prit pour *les huiles minérales* une mesure analogue, limitant en même temps les importations d'huiles minérales diverses à 7.800 tonnes par mois.

L'organe chargé de ces importations officielles fut le Commissariat général des guerres en Suisse.

L'Entente, depuis le mois d'octobre 1914, cherchait par quels moyens elle pourrait empêcher le ravitaillement des Empires centraux par la Suisse; elle ne voulait pas perdre

sa clientèle suisse, et entama avec la Confédération des négociations pour obtenir du Gouvernement helvétique qu'il interdît l'exportation des métaux utiles à la guerre, du caoutchouc et des huiles minérales, « quel que fût leur degré de fabrication ou d'alliage ».

Le Gouvernement fédéral interdit l'exportation des céréales et des huiles minérales, mais les négociations n'aboutirent pas pour les autres produits importés par la Suisse de France et d'Angleterre.

La situation était d'autant plus difficile pour les Alliés, que l'Italie, qui n'était pas encore entrée dans la guerre, offrait par Gênes au commerce suisse d'indéniables facilités de ravitaillement; les marchandises introduites par cette voie passaient ensuite en Allemagne le plus souvent.

PREMIER PROCÉDÉ DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS ALLIÉES EN SUISSE

L'Entente crut alors trouver dans la division de la Suisse en cantons *romands* et *alémaniques*, une possibilité de contrôle occulte; renseignée sur les sentiments des importateurs belvétiques, elle décida d'accorder des permis d'importation à ceux dont elle se croyait sûre, et de les refuser aux autres.

C'était un système incertain et compliqué, parce qu'il n'était pas commode de suivre les transformations successives des marchandises introduites, et de vérifier qu'elles ne s'en allaient pas vers les Empires centraux; d'autre part, les agents français et britanniques chargés de la surveillance n'étaient pas toujours d'accord.

Au mois de mai 1915, la Grande-Bretagne envoya à Berne en mission son délégué au Trust néerlandais d'outre-mer, Sir Francis Oppenheimer, et celui-ci imagina d'appliquer à la Suisse le système qu'il contrôlait aux Pays-Bas.

CRÉATION DE LA S. S. S

Le 2 juin, de passage à Paris, il expliqua au comité R les avantages de son système; après avoir insisté sur la difficulté du contrôle en Suisse, où le Gouvernement était extrê-

mement jaloux de ses droits souverains, il proposa la création d'une *Société suisse de surveillance économique* (S. S. S.), dont le *Conseil* serait composé de 16 personnalités suisses, agréées par le Gouvernement fédéral et par les ministres de France et d'Angleterre à Berne.

Au-dessous de ce conseil fonctionnerait un *Comité directeur* de cinq membres; au-dessous de ce comité, les différents *syndicats d'importateurs*, groupés par industrie.

« On ne peut rien imaginer de mieux, dit M. Oppenheimer, car je crois qu'il vaut beaucoup mieux avoir un Suisse qu'un Français ou un Anglais, pour contrôler d'autres Suisses ».

Le Comité R se montra sans enthousiasme; il ne croyait pas beaucoup à l'auto-surveillance des Neutres. Il accepta pourtant le projet Oppenheimer avec des modifications importantes.

La S.S.S. aurait *le monopole de toutes les importations suisses*, et le Commissariat des guerres serait supprimé.

Enfin, la S. S. S. appliquerait strictement le principe du contingentement.

De son côté, l'ambassadeur de France à Berne approuva le projet Oppenheimer; il était assailli de demandes et de réclamations parce que certains commerçants suisses obtenaient des faveurs que d'autres se voyaient refuser; il estimait qu'il était temps qu'une organisation régulière vînt se substituer à cette anarchie.

Ce fut dans ces conditions que s'engagèrent les négociations au sujet de la S. S. S. Une mission alliée où le représentant de la France était M. Crozier, fut envoyée à Berne; *la S. S. S., créée le 4 octobre 1915, tint sa première assemblée générale le 27 octobre.*

Le 15 novembre paraissait en France au *Journal officiel* l'avis suivant :

« Il vient d'être créé à Berne une société dite Société suisse de Surveillance économique, qui se charge plus spécialement de surveiller et de garantir les conditions mises à l'importation en Suisse de marchandises ci-dessous énumérées.

« Les opérations de cette Société commenceront le 10 novem-

bre. Les marchandises dont la liste est ci-après devront être adressées à cette Société en Suisse, avec son assentiment écrit. En conséquence, aucune de ces marchandises ne pourra donner lieu à des permis d'exportation ou de transit que si la demande est accompagnée de la pièce prouvant l'assentiment de la Société. »

La S. S. S. eut un bureau à Paris, à Londres et à Rome. *Elle offrait avec le N. O. T. deux différences essentielles*; il existait d'abord une collaboration étroite et officielle entre elle et le Gouvernement fédéral, tandis que le N. O. T. était indépendant du Gouvernement hollandais; d'autre part, elle était surtout, grâce à l'insistance du Comité R, un organe de *contingente-ment*, tandis que le N. O. T. restait plutôt un organe de *consignation*; et cette deuxième différence tenait à la nature des importations des deux pays, les premiers se faisant uniquement par voie ferrée, c'est-à-dire par un moyen permettant d'en contrôler la quantité wagon par wagon, les secondes se faisant presque uniquement par mer.

LES DÉBUTS DIFFICILES DE LA S. S. S

Or, cette S. S. S., dont la création avait suscité tant d'espoirs, donna dès son début les plus graves mécomptes. Les banquiers, les industriels, les commerçants suisses se répandirent, à son sujet, en plaintes ou en sarcasmes : « Avant la S. S. S., on recevait quelque chose de France; depuis sa constitution, plus rien, et on nous oblige à nous adresser à l'Allemagne. »

En réalité, le début de la S. S. S. avait coïncidé avec une très grave crise des transports en France.

En outre si elle avait réussi à dresser contre elle l'unanimité de l'opinion helvétique, c'était d'abord parce que toute la Suisse alémanique lui était hostile par principe, ensuite parce que son fonctionnement lésait gravement la Suisse romande; en effet, avant la création de la S. S. S., les Alliés favorisaient naturellement les importateurs romands; et

depuis sa création, ceux-ci ne recevaient plus que la part qui leur revenait dans tous les contingents globaux. Enfin, les petits commerçants suisses, qui ne pouvaient verser la caution exigée par les règlements de la S. S. S., étaient nettement défavorisés.

Le mouvement d'opinion fut si violent que la S. S. S. dut faire publier, le 5 février 1916, un plaidoyer officiel :

« On sait avec quelle insistance les Gouvernements de France, d'Angleterre et d'Italie ont demandé la création de la S. S. S. destinée à contrôler l'emploi loyal en Suisse de marchandises en provenance de France et d'Italie, ou transitant par ces pays.

« Le Conseil fédéral a mis toute la bonne volonté possible à se rallier à cette création, qui offre pour le commerce et pour l'industrie suisses l'inconvénient qu'ils doivent dévoiler à une tierce personne, tenue il est vrai à une absolue discrétion, la source de leurs approvisionnements.

« Or, aujourd'hui, par un singulier déplacement des responsabilités, c'est la S. S. S. que certains articles de presse et même des brochures, voudraient rendre responsables des entraves apportées au commerce.

« Ce faisant, on ne tient pas compte que la S. S. S. est absolument liée par ses statuts internationaux, qu'il lui est imposé l'enquête sur l'importation, la limitation de l'entrée de certaines marchandises, le dépôt de cautions, la création de syndicats qui fut hérissée de complications.

« Cette tâche achevée dans les conditions les plus difficiles, la S. S. S. aurait pu se croiser les bras, et se borner à son rôle de contrôleur des marchandises entrant en Suisse, mais, dans l'intérêt du commerce, de l'industrie et de l'agriculture suisses, absolument à court de produits, elle a installé à Paris, Londres et Rome, des bureaux chargés d'obtenir des gouvernements français, italien, anglais, que les demandes d'importation présentées par les syndicats et particuliers suisses soient accordées.

« La question des transports est aussi l'objet des meilleurs soins de la S. S. S. Ses bureaux de Gênes, de Cette et de Marseille ont pour mission de surveiller le rapide déchargement

de la marchandise, la mise en wagon et le départ pour la Suisse. On peut être bien assuré que, si les marchandises n'entrant parfois en Suisse qu'au compte-gouttes la faute n'en est pas à la S. S. S. »

PREMIÈRES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU FONCTIONNEMENT DE LA S. S. S.

On se mit donc à chercher pourquoi la S. S. S. fonctionnait si mal aux yeux des Suisses.

Les Alliés, déclara le Gouvernement britannique, ont tout intérêt à soutenir et à renforcer la S. S. S. de tous les moyens en leur pouvoir, et il est certain que l'opposition actuelle à cette Société est en grande partie provoquée par des agents allemands qui concentrent les efforts de leur propagande dans la Suisse romande.

Mais, la France ne pourrait-elle pas écarter toutes les difficultés que rencontre sur ses réseaux le transit vers Genève ? Ne pourrait-elle pas surtout persuader aux autorités chargées de la délivrance des permis d'exportation qu'il n'y a plus lieu de faire de distinction entre les différentes firmes membres de la S. S. S. dont certaines étaient en 1915 tenues pour suspectes, et d'autres favorables à l'Entente ? Si ces autorités continuent à enquêter comme par le passé sur les sentiments des importateurs suisses, la population helvétique ne comprendra pas pourquoi les Alliés ont demandé la création de la S. S. S.

Sans doute, répondit la France, il faut faire crédit à la S. S. S. Mais il ne nous est pas possible de partager entièrement le point de vue britannique. La loi française interdit le commerce avec l'ennemi, soit directement, soit par personne interposée. Il n'est donc pas possible aux exportateurs français d'adresser leurs marchandises à des maisons notoirement pro-allemandes, sans tomber sous le coup des sanctions prévues par les lois du 27 septembre 1914 et du 4 avril 1915 (1), même lorsque ces maisons sont affiliées à

(1) Lois interdisant et punissant le commerce avec l'ennemi.

la S. S. S. Il semble qu'il serait facile aux Gouvernements français et britannique de s'entendre pour exclure les maisons allemandes des bienfaits de la S. S. S.

Mais, en même temps qu'il adressait cette réponse à Londres, le Quai d'Orsay se plaignait aux administrations françaises de leur lenteur.

« C'est surtout l'acheminement vers la Suisse qui cause les plaintes les plus sérieuses. Nous avons d'abord imposé Sète comme seul point de débarquement des produits destinés à la Suisse; le choix de ce port, mal outillé, mal desservi, a soulevé des réclamations unanimes, et notamment anglaises. Ensuite, nous avons demandé à la Suisse d'envoyer son propre matériel roulant chercher ses marchandises; elle a consacré à ce trafic 4.000 wagons, c'est-à-dire le quart de ses wagons en service. Trop souvent, les permis d'exportation n'ayant pas été reçus à temps, ces trains ont dû faire de longs stationnements inutiles, ou même retourner à vide. Il faut que la Suisse ait confiance en nous et pour cela qu'elle sente que les Alliés ont confiance en elle. »

Toute l'année 1916 fut consacrée à des récriminations de cette nature; mais des améliorations importantes furent apportées au régime de la S. S. S., en particulier en faveur du petit commerce suisse.

La Grande-Bretagne persista à vouloir assimiler S. S. S. et N. O. T., en augmentant le nombre des produits consignés à la S. S. S.; la France fit observer discrètement qu'il était beaucoup plus important de surveiller le commerce hollandais qui atteignait en 1913 onze milliards deux cents millions, que le commerce suisse, qui était alors quatre fois moindre et qui restait beaucoup plus facile à contrôler. A cette remarque, elle joignit le tableau comparé des exportations françaises et britanniques en Suisse depuis 1913; tandis que les secondes ne faisaient que croître, les premières étaient descendues de 148 millions en 1913 à 129 millions en 1914, 108 en 1915 et 90 en 1916.

De ces 90 millions en 1916, 55 millions avait été importés par la Société suisse de Surveillance économique.

DIFFICULTÉS OCCASIONNÉES PAR LES MARCHANDISES DE COMPENSATION

Malgré ces incidents, le contrôle des Alliés sur leurs exportations en Suisse eût été l'objet d'une facile mise au point si les relations économiques germano-suissees n'étaient venues tout embrouiller.

Le Gouvernement fédéral, en même temps qu'il traitait avec les Alliés, avait dû en effet traiter avec l'Allemagne ; il en avait obtenu la livraison quotidienne d'environ 10.000 tonnes de charbon et de 300 tonnes de marchandises diverses : fer, acier, sucre, couleurs.

Pour le charbon, l'Allemagne n'avait demandé aucune compensation, se bornant à en surveiller la répartition, de manière à éviter dans la mesure du possible que des maisons suisses travaillant pour les Alliés fussent alimentées par du charbon allemand.

Pour les autres marchandises au contraire, l'Allemagne avait exigé *des marchandises de compensation*, et naturellement elle avait choisi des marchandises compensatrices parmi celles que l'Entente introduisait en Suisse.

Ce fut pour cette raison qu'au moment de la création de la S.S.S. le Gouvernement fédéral insista tellement pour obtenir l'autorisation de faire passer à titre d'échange en Allemagne 3.800 wagons de marchandises diverses.

Or, ce stock de 3.800 wagons fut épuisé au mois d'août 1916

La Suisse se tourna vers les Alliés *et demanda le renouvellement de son stock de compensation.*

Les Gouvernements français et britannique refusèrent, suggérant au Gouvernement fédéral de publier les statistiques douanières qu'il tenait secrètes depuis 1915.

L'Allemagne, de son côté, posa au Gouvernement fédéral un véritable ultimatum : ou bien les marchandises de compensation seraient livrées avant quinze jours, ou bien les livraisons allemandes de charbon seraient arrêtées.

Des négociateurs suisses arrivèrent à Paris en toute hâte, et les conférences qu'ils tinrent les 9 et 10 août 1916 avec les délégués alliés aboutirent à un échec complet.

La Suisse fut plus heureuse du côté de l'Allemagne : les conférences germano-suissees se tinrent à Berne du 17 au 31 août, et aboutirent à l'accord du 2 septembre 1916.

Aux termes de cet accord, les livraisons allemandes de charbon étaient reprises, mais le Gouvernement suisse s'engageait à empêcher lui-même que des munitions fabriquées avec ce charbon parvinssent aux Alliés.

En échange de marchandises diverses, la Suisse s'engageait à livrer à l'Allemagne, dans le courant de 1916, 38.000 têtes de bétail.

Cet envoi systématique de bétail vers les Empires centraux indisposa d'autant plus les Alliés que c'était grâce à leurs fournitures de fourrages et de tourteaux que le cheptel suisse était si prospère.

Les ministres alliés à Berne firent part au Gouvernement fédéral de leur étonnement et de leurs regrets.

L'Angleterre proposa tout de suite la réduction des contingents suisses.

La France demanda le temps de réfléchir ; la réduction des fourrages n'allait-elle pas amener une exportation encore plus considérable de bétail suisse vers l'Allemagne ?

Le Comité R. consulté se prononça dans le même sens que la Grande-Bretagne.

« La question, fit-il observer, n'est plus entière. Nous l'avons tranchée dans le sens de la rigueur, lorsque nous avons refusé aux délégués suisses ce qu'ils sont venus nous supplier de leur accorder au mois d'août dernier. Maintenant le vin de l'énergie est tiré, il faut le boire pour fortifier nos résolutions. »

Cette déclaration énergique emporta l'adhésion unanime ; les Alliés décidèrent d'appliquer strictement le règlement de la S. S. S., de tenir soigneusement à jour les listes noires des commerçants helvétiques, enfin de reviser les contingents suisses.

LA RÉVISION DES CONTINGENTS SUISSES

Ce dernier point était capital : le Comité R. fut chargé d'en préparer l'étude, et il présenta le 3 novembre 1916 son rapport au Gouvernement.

Sur 205 articles contingentés, il proposa la réduction du contingent de 102 articles, et 21 articles furent même ramenés à zéro, parmi lesquels les aciers spéciaux, la viande sur pied ou abattue et les fourrages ordinaires. Les importations alliées en Suisse se trouvaient de ce fait réduites d'un tiers.

Or, par suite de la lenteur des négociations entre Alliés, l'année 1917 commença sans que cette proposition ait reçu d'effet; bien plus, il fut décidé que les contingents qui n'avaient pas été atteints en 1916 pourrait être complétés jusqu'au 3 avril 1917 et que les compléments exportés pendant les quatre premiers mois de 1917 seraient imputés aux contingents de 1916.

D'autre part, l'amélioration des communications entre Sète, Marseille et Genève se poursuivait si avantageusement pour la Suisse qu'au lieu des 25.000 quintaux qu'elle recevait au début de 1916, elle en reçut chaque jour 40.000 au début de 1917.

Le général Lyautey, ministre de la Guerre, et le contre-amiral Lacaze, ministre de la Marine, manifestèrent leur vif étonnement à M. Denys Cochin, sous-secrétaire d'Etat au blocus.

Ce dernier leur répondit le 1^{er} février 1917 que c'était lui-même qui avait proposé la réduction des contingents suisses. « J'attends impatiemment, ajouta-t-il, l'assentiment des Gouvernements italien et britannique aux mesures proposées. D'autre part, il faut tenir compte des faits. La Suisse reçoit de l'Allemagne tout son charbon. Pouvons-nous le lui fournir ? Non... Il faut bien qu'elle le paie avec quelque chose. Nous pouvons restreindre son commerce, non le supprimer complètement.

« Enfin, nous sommes obligés de tenir compte de l'opinion publique suisse et de la ménager. »

Le ministre de la Guerre répondit que les facilités accordées au commerce suisse lui paraissaient injustifiées. « Le 27 juillet 1914, le gouvernement français s'est engagé à laisser parvenir en Suisse 15.000 tonnes de blé et 4.000 tonnes d'avoine tous les dix jours. En juin 1915, ce trafic décadaire, au lieu de 19.000 tonnes, s'est élevé à 80.000 tonnes; en juillet 1916, à 119.000 tonnes. Et il n'est pas de jour que la S. S. S. ne demande de nouvelles facilités et ne nous assaille de récriminations. »

Le Président de la Commission des dérogations signala à M. Denys Cochin un autre point de vue : des bruits d'offensive allemande contre la Suisse commençaient à courir; or, le Gouvernement fédéral avait réussi à constituer des stocks importants : du blé pour six mois, de l'alcool pour huit mois. Convenait-il dans ces conditions de continuer à accorder des licences d'exportation pour la Suisse ?

« Continuez, répondit M. Denys Cochin, à appliquer strictement le régime en vigueur. Depuis le début des hostilités, il est exact que le Gouvernement fédéral a cherché à réaliser son indépendance économique en constituant des stocks sur son territoire. Les contingents ont été trop largement calculés. Mais la Grande-Bretagne vient d'envoyer son adhésion à nos propositions de réduction, et les pourparlers avec les délégués suisses ne sauraient tarder.

Ces pourparlers se poursuivirent en effet du 14 au 20 mars 1917; la première réponse suisse parut inacceptable aux Alliés. Le ministre de la Marine écrivit à M. Denys Cochin que l'accord signé dans les conditions proposées par la Suisse serait funeste au blocus.

L'accord entre Alliés et Suisses ne put se faire que le 12 mai 1917.

« L'arrangement, écrivit M. Denys Cochin, donne plus qu'avant aux Alliés, moins aux Allemands, sans autre sacrifice que de laisser passer un peu plus de fourrage sur nos lignes en wagons suisses.

« Il fallait tenir compte du lait demandé par les Anglais, du bois attendu par les Italiens.

« Des préjugés règnent au point de vue de la Suisse. En

1916, elle a fourni au plus à l'Allemagne 72.000 tonnes de nourriture : vaches, lait, fromage, chocolat compris.

« La Hollande a fourni 1.200.000 tonnes, le Danemark 600.000.

« On dit qu'elle fournit à l'Allemagne tout son aluminium ; elle ne fournit pas d'aluminium, puisqu'elle n'a pas de bauxite. Les Autrichiens lui envoient leur bauxite fort médiocre, venu des îles de Dalmatie, et la Suisse les traite par la force motrice de ses chutes d'eau. De même, elle fabrique le ferro-silicium avec du fer allemand, du carbure de calcium avec du coke allemand. Elle fournit seulement la force motrice : environ $\frac{2}{3}$ de ce dont elle dispose aux Allemands, $\frac{1}{3}$ à nous.

« C'est avec ces produits de son sol : bestiaux et cascades, qu'elle paie ce que nous ne pouvons fournir : charbon, fer, potasse. Je crois que nous ne pouvons exiger beaucoup plus de la Suisse. »

NOUVEL ACCORD GERMANO-SUISSE (5 MAI 1917)

Tandis que l'Entente signait avec la Suisse cet accord réduisant les contingents d'environ 1.300.000 tonnes, le Gouvernement fédéral renouvelait le 5 mai 1917 son accord avec l'Allemagne.

Cette dernière puissance autorisait l'exportation vers la Suisse de 200.000 tonnes de charbon et de 19.000 tonnes de fer par mois, à des prix d'ailleurs très supérieurs à ceux du précédent accord.

En retour, la Suisse avançait 20 millions de francs par mois à l'Allemagne qui renonçait par contre à exiger comme marchandise de compensation des articles provenant des pays de l'Entente.

L'Allemagne continuait à livrer à la Suisse du zinc, du sucre et de la potasse, et en recevait en échange des laitages, du bétail et du chocolat.

En réalité, cet accord germano-suisse ne fonctionna que très imparfaitement, l'Allemagne étant incapable de livrer

ses 200.000 tonnes mensuelles de charbon ; les livraisons à la fin de l'année 1917 ne dépassèrent pas 130.000 tonnes par (mois.

LE RAVITAILLEMENT DE LA SUISSE APRÈS L'EMBARGO DES ETATS-UNIS

Dès que l'embargo mis par les Etats-Unis sur leurs exportations fut connu, le Gouvernement fédéral, justement inquiet du ravitaillement de la Suisse en céréales, envoya une mission à Washington pour obtenir du froment, du seigle et des fourrages.

Grâce aux bonnes dispositions des Etats-Unis à l'égard de la Confédération, un accord fut signé le 5 décembre 1917, accordant à la Suisse, jusqu'au 30 septembre 1918 : 360.000 tonnes de froment, 120.000 tonnes d'avoine, 46.000 tonnes de tourteaux et 60.000 tonnes de sucre.

Rassurée sur ce point, la Suisse poursuivit avec la France des négociations pour l'amélioration du régime de la S. S. S. Un premier arrangement avait été conclu le 29 septembre 1917 pour trois mois, la Suisse accordant à la France un emprunt de 30 millions de francs, et la France consentant de son côté à exporter chaque mois en Suisse 2.500.000 francs de produits de luxe.

Un nouvel accord franco-suisse fut signé le 29 décembre 1917 pour dix mois, M. de Lasteyrie défendant les intérêts français.

Les banques suisses, d'après cet accord, fournissaient à la France des avances mensuelles *fixes* de 2.500.000 francs, et des avances mensuelles *variables* d'après le principe suivant : les avances variables étaient nulles, lorsque le tonnage effectif transporté de France par voie ferrée n'atteignait pas 20.000 tonnes ; elles variaient ensuite de 20.000 francs par 100 tonnes pour un tonnage global inférieur à 45.000 tonnes ; à 35.000 francs par 100 tonnes pour un tonnage global supérieur à 75.000 tonnes.

Ce genre d'accord, sans doute nécessaire au point de vue

de nos finances devait fatalement amener des heurts entre le ministère des Finances, qui avait une tendance naturelle à faciliter l'entrée la plus rapide des contingents en Suisse afin d'obtenir les avances les plus considérables, et les ministères chargés d'appliquer les règles du blocus.

Le ministre de la Marine en particulier persistait à se montrer méfiant et arrêta les marchandises adressées aux commerçants suisses inscrits sur la liste noire.

La S. S. S. se plaignit et saisit le ministre du Blocus qui s'éleva avec vivacité, le 19 février 1918, contre la sévérité de la Marine. Il rappela à ce propos l'intérêt qu'avaient les Alliés à contrecarrer en Suisse la propagande allemande, à l'affût de tous les incidents pouvant provoquer le chômage des usines qui travaillaient pour les Alliés. Quant à la suspicion dans laquelle la Marine tenait les marchandises adressées aux commerçants de la liste noire, elle ne devait pas s'appliquer aux marchandises de la S. S. S., puisque cet organisme s'était engagé à ne rien acheter ou vendre aux commerçants suspects.

Le ministre de la Marine répondit le 21 mars qu'il partageait entièrement l'avis du ministre du Blocus au sujet du commerce honnête à destination de la Suisse, mais que le Gouvernement français devait se réserver le soin de vérifier la destination sincère d'une marchandise en transit sur le territoire français.

N'y avait-il pas matière à méfiance pour les administrations françaises ?

Quelques semaines plus tard, le ministre de la Marine revint sur ce sujet : M. Schulthess, ministre suisse de l'économie, tentait de réaliser un monopole officiel des achats de matières premières à l'étranger. Ce monopole, d'accord avec la S. S. S., eût contrôlé tout le commerce suisse : le ministre de la Marine s'éleva contre ce projet qui eût mis tout le transit de Sète entre les mains de personnalités étrangères, et suscita une démarche de notre ambassadeur à Berne qui informa le Gouvernement fédéral que nous ne pouvions renoncer à aucune de nos garanties.

DERNIERS POURPARLERS ENTRE LA SUISSE ET LES BELLIGÉRANTS

Si le Gouvernement fédéral esquissa ces projets de monopole d'importation, ce fut parce que le printemps de 1918 mit en évidence une crise grave de ravitaillement.

Les Etats-Unis avaient bien promis des céréales, comme nous l'avons dit plus haut, mais ces céréales n'arrivaient pas, l'Allemagne n'ayant pu se mettre d'accord avec la Suisse sur la délivrance de saufs-conduits aux navires chargés de son ravitaillement.

Les livraisons allemandes de charbon diminuaient; les contingents restreints de l'Entente ne permettaient guère la réexportation vers les Empires centraux.

Enfin, l'accord germano-suisse, une fois de plus, allait expirer, le 15 mai 1918, et les conditions mises par l'Allemagne à son renouvellement s'avéraient insupportables ?

L'Allemagne réclamait en effet pour son charbon le prix de 180 francs la tonne; en outre, elle émettait la prétention d'instituer un contrôle tellement strict de l'emploi de sa houille, que toute la partie de l'industrie suisse travaillant pour les Alliés risquait de se voir réduite au chômage.

La France alors intervint pour sauver les industriels suisses qui travaillaient à son profit; *elle offrit de livrer à la Suisse 85.000 tonnes de charbon par mois à 150 francs la tonne.*

Tout l'accord germano-suisse se trouva remis en question et le Gouvernement fédéral envoya deux délégués à Paris pour s'enquérir des conditions que la France mettait à la livraison de son charbon.

Ce ne fut qu'après s'être assuré des intentions des deux belligérants que le Gouvernement fédéral signa, le 22 mai 1918, le dernier accord germano-suisse, valable pour neuf mois.

Cet accord constituait, à l'imitation de la S. S. S., un organe de surveillance chargé de contrôler les usines suisses travaillant avec du charbon allemand; cet organisme, la Schweizerische Treuhand Stelle, ou S. T. S., ne fonctionna d'ailleurs que d'août à novembre 1918.

La France, d'autre part, envoyait 30.000 tonnes de charbon par mois aux usines travaillant pour l'Entente, qui échappaient ainsi à tout contrôle de l'Allemagne.

Les prix du charbon allemand variaient de 120 à 200 francs la tonne, suivant ses usages.

LES RÉSULTATS DU BLOGUS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA SUISSE

Sans nous obliger à entrer dans le domaine de la statistique, l'examen de la balance commerciale suisse, telle qu'elle fut publiée par le Gouvernement fédéral pour les premiers semestres des années 1914 à 1918, donne sur l'activité industrielle et agricole de la Confédération des indications que nous devons retenir.

Les importations de blé pour chacun de ces semestres atteignirent 210.000, 336.000, 240.000, 158.000 et 23.000 tonnes.

Les importations de tourteaux suivirent une courbe plus régulière : 6.900, 9.900, 10.330, 7.400, 9.400 tonnes.

Les importations de café varièrent de 5.600 tonnes à 8.100, 16.500, 5.200, 4.800 tonnes.

En général, les importations de denrées alimentaires marquèrent pour la plupart un maximum, soit en 1915, soit en 1916, et finirent par s'abaisser en 1918 à un chiffre inférieur ou égal à celui de 1914.

Les exportations de denrées alimentaires au contraire se maintinrent en 1915 et 1916 à peu près à leur niveau du temps de paix, puis s'abaissèrent brusquement en 1917 et 1918.

Nous citerons seulement les exportations de :

	1914	1915	1916	1917	1918
Lait . .	21.000	22.000	21.000	12.000	10.000 tonnes
Fromage.	19.000	20.000	11.600	4.300	500 —
Chocolat.	7.476	10.726	9.260	8.719	4.189 —

Si nous examinons ensuite les importations de matières premières pour l'industrie, elles marquèrent également une décroissance continue.

Les importations de charbon, qui étaient de 1.600.000 tonnes en 1914 (1^{er} semestre), s'abaissèrent à 1.200.000 tonnes pour le 1^{er} semestre de 1918.

Les importations d'huiles minérales s'abaissèrent continuellement pour les mêmes périodes de 28.000 à 6.000 tonnes.

En revanche, lorsqu'il s'agit de *trafic de perfectionnement*, l'allure des courbes fut tout à fait différente, marquant ainsi la contribution industrielle de la Suisse aux efforts des belligérants.

La Suisse avait exporté pendant le 1^{er} semestre de 1914 : 2.188 tonnes d'ouvrages en fer ; cette exportation pour les premiers semestres des années de guerre atteignit : 5.707, 5.731, 14.000 et 7.000 tonnes. La progression fut encore plus frappante pour les ouvrages en cuivre : 151 tonnes, puis 348, 3.842, 8.702, 6.525 tonnes, et pour les machines-outils : 678, 1.904, 8.330, 6.363, 3.489 tonnes.

Il serait d'ailleurs imprudent d'apprécier l'activité économique de la Suisse d'après ces seuls chiffres et sans tenir compte de la contrebande que les douanes suisses n'arrivèrent pas toujours à réprimer.

De son côté, la direction de la S. S. S., dont la bonne foi ne pouvait être mise en cause, couvrit en toute occasion les commercants qui faisaient partie de ses syndicats, même lorsqu'ils furent pris en flagrant délit de contrebande, et s'efforça de prouver quelquefois, contre toute évidence, que les marchandises expédiées en Allemagne n'avaient pas été introduites en Suisse sous son contrôle.

L'activité anormale du commerce et de l'industrie helvétique, jointe à ce trafic de contrebande, illicite aux seuls yeux des belligérants, amenèrent en Suisse une indéniable prospérité ; pour la première fois depuis trente ans, la balance commerciale suisse cessa d'être en déficit en 1916, les exportations s'étant montées cette année-là à 2.447.000.000 de francs et les importations à 2.378.000.000 de francs.

Mais cette prospérité coïncida, pendant les deux dernières années de la guerre avec une gêne alimentaire dont souffrirent particulièrement les classes ouvrières.

Nous avons dit quelles difficultés le Gouvernement des

États-Unis rencontra, pour exécuter l'accord signé le 3 décembre 1917 au sujet du ravitaillement suisse en céréales; les bâtiments chargés de blé n'arrivèrent régulièrement qu'à partir de juillet 1918, ce qui explique le faible chiffre des importations de céréales pour le premier semestre de 1918 : 22.000 tonnes au lieu de 210.000 tonnes pendant les six premiers mois de 1914.

La ration de pain dut être abaissée à 225 grammes par jour, la ration normale de lait fut fixée à 1/2 litre ; le Gouvernement fédéral envisagea même à la fin d'octobre 1918 l'établissement d'une carte de viande, surprenante de prime abord puisque la Suisse exporta du bétail jusqu'à l'armistice ; mais le déficit en viande ne fut sensible qu'au printemps de 1919, le quintal de viande qui valait 175 francs en 1914 ayant atteint le prix de 360 francs.

La récolte de pommes de terre de 1918 fut déficitaire.

Ces différentes causes amenèrent des troubles sociaux pendant l'été 1918 dans plusieurs villes industrielles, car si le ravitaillement de la Suisse fut si défectueux pendant cette dernière année de guerre, la responsabilité en incombait pour une grande part au particularisme des cantons agricoles qui établirent à l'intérieur de la Confédération un véritable cloisonnement économique; les ouvriers de Bâle, par exemple, souffrirent de la faim, parce que les cantons voisins refusaient de laisser leurs vivres sortir de leur territoire.

Une famille suisse de cinq personnes, qui dépensait, en 1913, 944 francs pour son alimentation annuelle, dut dépenser le 1^{er} décembre 1918 : 2.197 francs; et le prix de son chauffage, qui était de 98 francs en 1913, atteignit 422 francs le 1^{er} décembre 1918.

Atteinte par la contrebande bolchevique qu'au nom du droit d'asile la Suisse avait laissé librement se développer chez elle, la population ouvrière, exaspérée par la vie chère dès le 11 novembre 1918, essaya de proclamer la grève générale.

La tentative échoua, mais pendant les mois qui suivirent l'ordre suisse fut troublé à plusieurs reprises, l'armistice n'ayant apporté que peu de soulagement à la crise alimen-

taire, et l'industrie suisse se trouvant gênée, aussi bien par l'arrêt des commandes des belligérants que par la cessation presque complète des envois de houille et d'acier allemands.

Ce fut l'Entente qui permit à la Suisse de sortir de cette crise en offrant à son ravitaillement de nombreuses facilités.

CHAPITRE IV

L'ESPAGNE

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'ESPAGNE

L'Espagne, parmi les Neutres européens, se trouva, par suite de son éloignement de l'Allemagne, dans une situation toute particulière ; ce ne fut guère qu'à partir de 1917 que se firent sentir chez elle les répercussions des mesures économiques prises par les belligérants.

Bien que l'agriculture fût la principale richesse de l'Espagne, la moitié de son territoire restait en friche. L'autre moitié n'était cultivée que d'une manière imparfaite, mais pouvait cependant nourrir une population de 40 habitants par kilomètre carré.

L'Espagne était avant la guerre légèrement importatrice de blé, mais exportatrice de vins et de fruits dont 400.000 tonnes d'oranges, 28.000 tonnes de raisins, 3.000 tonnes de citrons.

Malgré la richesse de ses gisements miniers, la Péninsule ne produisait que 5 millions de tonnes de houille et devait en importer d'Angleterre 3 autres millions.

Elle produisait également 9 millions de tonnes de minerai de fer, 3 millions de tonnes de minerai de cuivre, 300.000 tonnes de minerai de plomb, de l'arsenic, du zinc et du soufre.

Mais les industries de transformation étant peu développées, 500.000 tonnes de minerai de fer seulement étaient traitées en Espagne, tout le reste était exporté vers la France, vers l'Allemagne et vers l'Angleterre.

Des autres industries espagnoles, nous ne retiendrons que celles du tissage qui importaient des Etats-Unis la totalité du coton qui leur était nécessaire. Les troupeaux de la Pénin-

sule fournissaient d'autre part aux filateurs les 7/10 de leur consommation de laine.

En résumé, pour que l'industrie espagnole pût vivre, il lui fallait du charbon anglais, du coton américain et des huiles minérales, que des maisons d'ailleurs françaises faisaient venir des Etats-Unis.

Quant au commerce ibérique, il se faisait en majeure partie par voie de mer, ainsi que le montre le tableau suivant relatif au commerce extérieur de l'Espagne en 1913 en millions de francs) :

	Importations.	Exportations
	—	—
Sous pavillon espagnol.	368	400
Sous pavillon étranger.	409	479
Par voie de terre	293	222

La flotte de commerce espagnole était d'environ 800.000 tonnes.

Dès la déclaration de guerre, les ports de la Péninsule, des Canaries et des Baléares furent encombrés par les 65 navires allemands et les 23 navires autrichiens, d'un tonnage global de 300.000 tonnes, qui vinrent s'y réfugier.

Ce tonnage réfugié donna lieu, nous le verrons plus loin, à des négociations compliquées entre l'Espagne et les belligérants.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'ESPAGNE PENDANT LA GUERRE

L'histoire économique de l'Espagne pendant la guerre peut se diviser en trois périodes assez distinctes :

Août — décembre 1914,
Janvier 1915 — août 1917,
Septembre 1917 — novembre 1918.

La première période est une crise, la seconde une ère de grande prospérité, la troisième une nouvelle crise ; la courbe

du commerce espagnol de 1914 à 1918 illustre bien ces variations (les chiffres sont en millions de pesetas).

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
	—	—	—	—	—	—
Importations :	1.308	1.110	1.252	1.281	1.326	609
Exportations :	1.079	943	1.235	1.383	1.324	947

La crise du début de la guerre se justifie par le trouble alors jeté dans les relations commerciales.

La seconde crise, celle qui succède à l'âge d'or des exportations fructueuses, s'explique sans doute par la guerre sous-marine, mais aussi par l'adaptation industrielle des pays alliés aux circonstances de la guerre. Pendant les deux premières années, le concours de l'Espagne leur a été presque indispensable; à partir du milieu de 1917, ils peuvent se passer de son concours.

Une autre circonstance aggrava la crise; pour défendre leur change, les Alliés édictèrent des restrictions de consommation, fermant leurs frontières aux produits espagnols, et, de son côté, le Gouvernement espagnol, menacé d'isolement par la guerre sous-marine, dut, pour assurer le ravitaillement de la Péninsule, interdire l'exportation d'un grand nombre d'articles.

Mais le phénomène le plus curieux de l'évolution économique de l'Espagne fut le changement de sa clientèle et de ses fournisseurs.

Si nous examinons ses chiffres d'importations, nous constatons naturellement une diminution brusque des importations allemandes en Espagne, qui deviennent pratiquement nulles en 1915; mais les importations françaises et britanniques dans la Péninsule fléchissent également de plus de moitié, tandis que les Etats-Unis arrivent à quintupler en 1917 leurs chiffres d'importations de 1913, comme le montre le tableau suivant (en millions de pesetas):

	Allemagne	Angleterre	France	Etats-Unis
1913 . . .	185	244	204	167
1914 . . .	108	219	134	147
1915 . . .	21	363	93	297
1916 . . .	3	326	110	453
1917 . . .	«	100	144	779

Or, cet accroissement des importations américaines ne correspond nullement à un accroissement équivalent des exportations espagnoles vers les Etats-Unis : de 72 millions de pesetas en 1913, ces exportations passent en effet à 95 millions de pesetas en 1916, tandis que les exportations espagnoles vers la France pour la même période passent de 327 à 547 millions de pesetas, et vers l'Angleterre, de 231 à 285 millions de pesetas.

Naturellement, l'influence de la guerre se traduit par un développement important de l'industrie espagnole ; ce développement eût été beaucoup plus considérable, si le manque de charbon et l'insuffisance de l'outillage n'étaient venus le limiter.

La valeur des tissus de laine fabriqués passa de 4 à 70 millions, la valeur des tissus de coton de 53 à 105 millions.

Il est vrai que, si la valeur des produits de l'industrie extractive, qui était de 270 millions en 1913, passa en 1916 à 382 millions, cette augmentation tint beaucoup plus à l'élévation de la valeur du minerai, qu'à un accroissement des quantités extraites.

Seule, sous la pression de la nécessité, se développa l'extraction de la houille ; les quantités extraites dépassèrent en 1918 de 1.700.000 tonnes les quantités extraites en 1913.

Enfin, le manque de charbon eut une dernière conséquence ; il obligea les Espagnols à développer leurs usines hydro-électriques ; sur 5.000.000 de chevaux-vapeur auxquels on évalue l'énergie hydro-électrique de l'Espagne, 500.000 furent équipés en 1917.

LES NÉGOCIATIONS ÉCONOMIQUES DE L'ESPAGNE AVEC LES ALLIÉS

Mais il ne faut pas perdre de vue que toute cette activité économique était à la merci des dispositions prises par les Alliés; on s'en aperçut aux premiers signes de la crise économique en août 1917.

L'Amérique cessa d'envoyer du coton aux filatures; la guerre sous-marine arrêtant les envois de charbon britannique, occasionna une crise grave des transports; enfin, l'agriculture vit sa récolte diminuer, par suite de la diminution graduelle des importations d'engrais.

Sous la menace de troubles sérieux en Catalogne, le Gouvernement royal se tourna vers les Alliés et engagea tout d'abord des négociations avec l'Angleterre.

L'Espagne était encore en bonne posture pour traiter; en effet, sans tenir compte des produits alimentaires qu'elle envoyait en France (et à la saison des oranges en 1915 et 1916, ses envois embouteillent à plusieurs reprises le réseau du Midi), elle fournit aussi aux Alliés des produits dont ils se passeraient bien difficilement : par exemple 200.000 tonnes de plomb, c'est-à-dire la moitié de la consommation alliée, 5.000.000 de tonnes de minerai de fer, 3.000.000 de tonnes de pyrites nécessaires pour la fabrication de l'acide sulfurique.

L'accord entre l'Espagne et l'Angleterre se fit donc assez facilement; la première concéda l'autorisation d'exporter toutes les pyrites et tout le minerai de fer nécessaires à la Grande-Bretagne, la seconde fournit du charbon, du ferromanganèse et du fer-blanc.

L'Espagne se tourna alors vers les Etats-Unis et vers la France.

Les Etats-Unis étaient pour traiter dans une position meilleure que la France, parce qu'ils fournissaient à l'Espagne son coton et son pétrole, tandis que la France n'exportait vers la Péninsule aucun produit indispensable.

Bien que la France ait habilement essayé de lier sa cause à celle des Etats-Unis, les négociations aboutirent à deux

accords distincts : l'un américano-espagnol, l'autre franco-espagnol, signés tous les deux en mars 1918.

Les Etats-Unis s'engagèrent à autoriser chaque mois l'envoi en Espagne de 35.000 balles de coton et de 4.000 tonnes d'huiles minérales et de matières grasses.

L'Espagne autorisait en échange l'exportation des cuirs et peaux, d'huile d'olive, des fruits, des légumes et du riz, dans la mesure où cette exportation ne compromettrait pas le ravitaillement intérieur.

Par l'accord franco-espagnol, l'Espagne autorisait l'exportation sans limite de minerais, et dans la limite de ses besoins propres, celle des tissus, des chaussures, de l'huile et des fruits secs.

La France envoyait à l'Espagne des graines oléagineuses, des phosphates, du matériel électrique et des produits chimiques; elle s'engageait en outre à permettre l'importation de certaines quantités d'oranges, de fruits, et de 250 000 hectolitres de vins par mois.

Enfin, l'Espagne, pour le règlement de nos achats, nous ouvrait un crédit de 350 millions de pesetas, garantis par le dépôt chez elle de bons du Trésor français.

Il faut reconnaître que l'offensive allemande de 1918, les difficultés de transport, l'encombrement de nos ports empêchèrent à plusieurs reprises les Alliés d'exécuter strictement ces accords; il fallut l'intervention personnelle du Roi pour que s'établît un *modus vivendi*, à la faveur de concessions réciproques.

LES NÉGOCIATIONS RELATIVES A L'UTILISATION DU TONNAGE ESPAGNOL PAR LES ALLIÉS

Ces négociations relatives aux échanges commerciaux entre l'Espagne et les Alliés furent en somme assez aisées; les idées de contingentement et de contrebande n'ayant ici rien à voir.

En revanche, les pourparlers relatifs à la navigation espagnole furent extrêmement délicats.

Le tonnage commercial de l'Espagne était de 877.000 tonnes au début de la guerre.

Séduits par la hausse du prix des navires, de nombreux armateurs espagnols vendirent leurs bâtiments en 1914 et 1915. 60.000 tonnes passèrent ainsi en mains étrangères. Le Gouvernement royal finit par s'émouvoir et interdit par décret, le 7 janvier 1916, la vente de navires marchands à l'étranger.

L'activité des sous-marins allait causer à la marine espagnole de nouvelles pertes : 60.000 tonnes furent coulées jusqu'au 1^{er} janvier 1917.

Les armateurs réalisèrent jusqu'à cette date des bénéfices considérables, les dividendes variant de 70 à 300 %, et cette prospérité de la navigation incita les chantiers de constructions navales à une plus grande activité ; ces chantiers n'achevèrent cependant, du 1^{er} août 1914 au 1^{er} janvier 1919, que 90.000 tonnes de navires, à cause de l'extrême lenteur de la construction espagnole qui, manquant de tôles et de machines, construisit surtout des voiliers en bois munis de moteurs auxiliaires.

LA RÉQUISITION DE LA FLOTTE ESPAGNOLE

La guerre sous-marine sans restrictions amena dès 1917 des difficultés entre l'Espagne et les Empires centraux. Le Gouvernement espagnol envisagea tout d'abord de faire naviguer ses bateaux en convois, idée à laquelle la Grande-Bretagne se montra toujours hostile.

Il en vint ensuite à étudier la vente à l'Angleterre d'une partie de sa flotte commerciale qui serait restée affectée au ravitaillement de la Péninsule, mais eût été armée défensivement sous pavillon britannique.

L'Allemagne, mise au courant du projet, déclara qu'elle considérerait ce transfert de pavillon comme contraire à la neutralité espagnole, et l'affaire ne put avoir de suite.

Renonçant à ce transfert en masse, le Gouvernement royal envisagea de faire naviguer ses navires sous pavillon espagnol et sans armement, mais de les faire assurer par l'Angle-

terre; l'Allemagne fit savoir qu'elle assimilerait cette assurance à une vente occulte.

Ce fut au début de 1918 que les sous-marins allemands exercèrent contre les navires de commerce espagnols la plus grande activité.

L'extension de la zone de blocus, proclamée le 8 janvier 1918 par l'Allemagne dans la région des Açores et des îles du Cap Vert, causa une grande gêne à la navigation espagnole vers les Amériques.

L'Allemagne, inquiète des accords économiques qui se négociaient, ainsi que nous l'avons dit, à ce moment entre l'Espagne et les Alliés, reprocha aux navires de la Péninsule de faire usage de faux papiers de bord pour dissimuler la destination de leurs cargaisons. Elle refusa de considérer comme une navigation de bonne foi le transport de cargaisons à ordre d'un port espagnol, à un autre port espagnol plus voisin de la frontière française. Elle prétendit que le charbon transporté d'Angleterre en Espagne était destiné principalement aux usines de fabrication de guerre qui travaillaient pour les Alliés.

Tous ces arguments furent pour elle des prétextes pour donner à ses sous-marins des ordres sévères de destruction du tonnage espagnol.

Le 25 janvier 1918, le vapeur *Giralda*, transportant de Huelva à Passajes du minerai de manganèse, produit espagnol, fut détruit par un sous-marin qui donna comme seul motif que la cargaison du *Giralda* était consignée à ordre.

Le 22 janvier, un autre vapeur espagnol se rendant d'Angleterre en Espagne avec un chargement de charbon à ordre, fut torpillé sans avertissement par un sous-marin. L'Allemagne, dans sa réponse à la protestation espagnole, fit valoir que « *la présomption de contrebande que l'Angleterre déduisait de la catégorie « à ordre » en était arrivée à constituer une base du droit de la guerre maritime en cours.* »

Quatre autres navires espagnols ayant été torpillés pendant la semaine suivante, le Gouvernement espagnol décrète le 14 février que *l'assurance contre les risques de guerre serait*

désormais obligatoire pour les équipages des navires de commerce.

Intimidée à la fois par la campagne intérieure que menait en Espagne la presse germanophile, et par les torpillages successifs du début de 1918, la flotte de commerce espagnole hésitait à naviguer, entraînant ainsi une crise grave dans l'économie du pays.

Dès le mois d'avril 1918, le Gouvernement de Madrid envisagea la réquisition totale de la flotte commerciale. Le 30 avril, le Roi disait à l'attaché naval allemand : « Je tiens à vous dire franchement que je suis obligé de faire transporter de la contrebande pour obtenir ce qui est indispensable à notre existence. Je voudrais bien que la guerre se terminât bientôt, afin d'éviter toute nouvelle complication. »

Le 14 mai, l'attaché naval allemand proposait d'offrir une transaction à l'Espagne sur les bases suivantes :

« L'Allemagne augmenterait la liste des marchandises libres dans le commerce hispano-américain, et de son côté l'Espagne s'engagerait à ne pas considérer le torpillage de navires espagnols réquisitionnés dans la zone interdite comme pouvant donner lieu à des complications politiques. »

L'Amirauté allemande répondit le 16 mai que « cette proposition était opposée aux instructions qu'elle avait elle-même proposé de donner à l'ambassadeur à Madrid, instructions ainsi conçues : représenter de la façon la plus énergique au Gouvernement espagnol que tout concours apporté par l'Espagne à l'Entente, en ce qui touche le tonnage, obligeait l'Allemagne à riposter par des mesures correspondantes. Exiger du Gouvernement espagnol un exposé catégorique et complet de la façon dont il avait l'intention de régler la question du tonnage, en présence des désirs exprimés par l'Entente. »

L'attaché naval répondit que la réquisition de la flotte commerciale espagnole serait faite, non pas en vue des intérêts de l'Entente, mais en vue des seuls intérêts de l'Espagne.

Un décret royal du 2 juin 1918 rendit public l'accord conclu entre le Gouvernement espagnol et ses armateurs. Cet accord se ramenait aux deux points suivants :

1° Le Gouvernement se réservait la disposition de tout le tonnage commercial.

2° Pour les transports effectués dans l'intérêt national, le taux du frêt serait diminué.

LA QUESTION DES SAUF-CONDUITS

Cette réquisition de la flotte espagnole amena, comme nous le verrons, une vive tension entre l'Espagne et l'Allemagne, mais auparavant des difficultés s'élevèrent entre l'Espagne et les Alliés sur la question des sauf-conduits que l'Allemagne délivrait aux navires neutres lorsqu'ils acceptaient de ne pas naviguer pour le compte des Alliés.

Cette délivrance de sauf-conduits était subordonnée à des conditions qui devinrent particulièrement dures pour les navires espagnols en 1918. Ceux d'entre eux qui voulaient obtenir des sauf-conduits devaient s'engager à transporter des marchandises pour le compte de commerçants inscrits sur les listes noires alliées.

D'autre part, un navire se rendant par exemple de Las Palmas à Cadix devait s'engager à ne pas toucher un port du Maroc et à subir à Cadix la visite d'un agent allemand.

Deux politiques s'offraient au choix des Alliés : ou bien traiter avec rigueur tout navire neutre muni d'un sauf-conduit allemand, ou bien établir des discriminations.

Les navires espagnols, si l'on adoptait cette seconde solution, pouvaient se diviser en trois classes : ceux dont la cargaison était en tout ou en partie destinée aux Alliés, et qui de ce fait ne pouvaient recevoir de sauf-conduits allemands; ceux qui transportaient des marchandises pour les commerçants inscrits sur la liste noire et qui devaient être évidemment traités avec rigueur par les Alliés, et ceux qui naviguaient uniquement pour le ravitaillement de l'Espagne et dont la libre circulation avec un sauf-conduit allemand pouvait, en fin de compte, être à l'avantage des Alliés.

Ces considérations expliquent les hésitations avec lesquelles les Alliés traitèrent cette question; on rédigea d'abord une

note pour les Puissances neutres, note dans laquelle les Puissances alliées et associées affirmaient que le contrôle établi par les sauf-conduits « pouvait avoir pour effet de priver de leur caractère neutre les navires acceptant ce contrôle. »

Les Puissances alliées revenant ensuite sur leur décision ne remirent pas cette note à ses destinataires, et en rédigèrent une nouvelle, mettant en cause non plus le sauf-conduit lui-même, mais les conditions dans lesquelles il était délivré.

Nous avons exposé dans le titre I pourquoi, le 27 août 1918, le Gouvernement français décida par décret que tout navire neutre, qui se placerait sous le contrôle de l'ennemi en recevant un sauf-conduit ennemi, « non reconnu par les Alliés et en opposition avec l'exercice de leurs droits de belligérants, serait considéré, sauf preuve contraire, comme naviguant dans l'intérêt de l'Etat ennemi, et de ce chef sujet à capture. »

Ce décret fut assez mal accueilli par l'opinion publique espagnole qui liait la question des sauf-conduits allemands à celle du ravitaillement national.

Le 23 septembre 1918, l'ambassadeur d'Espagne à Paris remit même une protestation contre le décret français du 27 août, faisant valoir que, donner à la Cour des Prises la faculté d'apprécier si la délivrance des sauf-conduits était, ou n'était pas, en opposition avec les droits de la France, équivalait en fait à immobiliser les navires munis de sauf-conduits pendant toute la durée de l'instruction ordonnée par la Cour des Prises.

Mais au début d'octobre 1918, la question des sauf-conduits, que l'armistice devait d'ailleurs laisser pendante, passa au second plan; toute l'attention des Alliés se porta sur le sort du tonnage allemand réfugié dans les ports espagnols.

LE REMPLACEMENT DES NAVIRES ESPAGNOLS
COULÉS PAR DES NAVIRES RÉFUGIÉS

Depuis le début de la guerre sous-marine sans restrictions, l'Espagne, au mois d'août 1918, avait perdu environ 140.000 tonnes des sous-marins allemands.

Les navires espagnols réquisitionnés par leur Gouvernement n'avaient pas été plus respectés que les autres, comme le prouvèrent le cas du *Roberto* et du *Ramon de Larrinaga*.

Le 11 août 1918, le Gouvernement de Madrid envoya à son ambassadeur à Berlin les instructions suivantes : le Gouvernement a délibéré sur la situation créée par la guerre sous-marine; il a fait un examen très approfondi des immenses dommages occasionnés à la production nationale et à notre flotte de commerce par les torpillages qui ont coulé 20 % de notre tonnage, causant de nombreuses morts et rendant chaque jour plus difficile, sinon impossible, notre navigation...

« La réduction de notre tonnage aux limites extrêmes de nos plus urgentes nécessités, et le désir de ne pas donner à nos navires de commerce d'autre défense que celle de leur pavillon et celle du Gouvernement qui a centralisé sous sa direction le trafic maritime, nous ont mis dans la douloureuse, mais inévitable nécessité, de décider de sauvegarder l'intégrité de nos droits dans chaque cas.

« Votre Excellence fera donc savoir sans aucun retard au Gouvernement allemand que si, après la notification de cette résolution, il se produisait quelque nouveau torpillage, nous remplacerions le tonnage coulé avec les navires allemands mouillés dans nos ports, et nous nous en servirions dans la mesure du nécessaire, jusqu'à la fin de la guerre. »

Le même jour, l'Amirauté allemande télégraphiait à son attaché naval à Madrid « de faire des préparatifs en vue de rendre aussi inutilisables que possible les navires allemands mouillés dans les ports espagnols », l'ordre d'exécution devant être envoyé de Berlin.

L'ambassadeur d'Espagne à Berlin écrivit à son gouvernement que « la substitution des navires allemands aux navires espagnols coulés, en établissant un précédent dont les autres Neutres pourraient se prévaloir, équivaldrait à mettre au service de l'Entente tout le tonnage allemand disponible et aurait pour conséquence la prolongation de la guerre. » Estimant « particulièrement funeste ce changement de la politique de son pays », il adressa au Roi sa démission.

Mais l'Allemagne ne prit pas au tragique la note espagnole; elle fit savoir que, si les bâtiments espagnols rencontrés dans la zone interdite ne pouvaient pas être épargnés, les sous-marins avaient reçu des ordres très stricts pour épargner les navires en dehors de cette zone; elle ajouta que les marchandises expédiées « à ordre » ne seraient pas considérées *a priori* comme destinées à l'ennemi, qu'enfin elle était prête à payer une indemnité après toute enquête prouvant qu'un bâtiment avait été torpillé à tort.

Le 29 et le 31 août 1918, deux vapeurs transportant du charbon d'Angleterre en Espagne furent torpillés. A Madrid, l'opinion s'inquiéta; le conseil des ministres se réunit chaque jour sous la présidence de M. Dato.

Le gouvernement allemand comprit qu'une concession était nécessaire : le 11 septembre, le prince de Ratibor, ambassadeur d'Allemagne à Madrid, remit au Gouvernement espagnol un memorandum dans lequel l'Allemagne, après avoir déclaré qu'elle ne pouvait faire aucune concession dans la zone interdite, accordait à l'Espagne les satisfactions suivantes :

1° Pour tout navire coulé hors de la zone interdite, l'Espagne recevra d'abord et sans autre formalité un navire allemand en remplacement, sans attendre les résultats de l'enquête ultérieure.

2° Les exportations de l'Espagne seront autorisées dans la mesure la plus large, même s'il s'agit de marchandises interdites dont la liste sera révisée.

3° L'Allemagne renonce expressément à l'égard de l'Espagne à la clause à ordre.

Elle recommande à l'Espagne l'institution du système des

sauf-conduits qui a fait ses preuves avec la Hollande et les Pays scandinaves.

Enfin, à titre tout à fait confidentiel, le prince de Ratibor était prévenu par son Gouvernement que « si l'Espagne saisissait des navires allemands à la suite de torpillages, l'Allemagne protesterait de la façon la plus énergique, mais n'en ferait pas un *casus belli aut rupturæ* ».

Plus l'Allemagne cédait, plus le Gouvernement espagnol devenait exigeant : M. Dato désirait utiliser pour les besoins de l'Espagne qui devenaient impérieux, tous les bateaux allemands internés.

L'Allemagne fit un pas de plus dans la voie des concessions.

Le 27 septembre, le prince de Ratibor recevait les instructions suivantes :

« Malgré toutes les raisons qui peuvent s'opposer à une telle mesure, S. M. l'Empereur a daigné décider qu'en digne reconnaissance de tout ce que l'Espagne a fait pendant la guerre comme pays neutre, et plus particulièrement pour faire acte de prévenance envers S. M. le Roi d'Espagne, Votre Altesse recevrait pleins pouvoirs pour offrir à la date qu'elle jugerait opportune la cession à l'Espagne par contrat de cinq vapeurs allemands à l'ancre dans les ports espagnols, et cela pour la durée de la guerre. »

Le prince de Ratibor apprit à ce moment que le Gouvernement chilien venait de saisir tous les navires allemands internés au Chili. Craignant que l'Espagne ne s'inspirât de cet exemple, il demanda à son Gouvernement l'autorisation d'une cession de tonnage plus considérable.

Le nouveau ministre des Affaires étrangères allemand, M. Solf lui télégraphie le 10 octobre de faire immédiatement à l'Espagne l'offre de 5 navires, et ajouta qu'il allait essayer d'en mettre 5 autres à sa disposition, les cinq premiers navires étant livrés en remplacement des bateaux coulés hors de la zone interdite, les cinq suivants étant cédés à bail.

Le 15 octobre, les autorités royales espagnoles prirent possession de 7 navires allemands réfugiés d'un tonnage global de 26.000 tonnes.

Le 17 octobre, le Gouvernement allemand offrait 5 bateaux de plus « pour le cas où le Gouvernement espagnol voudrait mettre à exécution son intention de réquisitionner des bateaux allemands, en remplacement des navires coulés dans « l'intérieur de la zone interdite ».

Mais l'Espagne se heurta immédiatement à la doctrine des Alliés, opposée aux transferts de pavillon.

Les 7 navires qu'elle avait saisis avaient été affectés au ministère du Ravitaillement, et la saisie devait s'appliquer uniquement à l'usage des navires, et non pas à leur propriété.

Cette distinction réservait les droits des tiers, c'est-à-dire ceux que les Alliés pourraient avoir à faire valoir au moment du traité de paix.

Néanmoins, les Puissances alliées firent savoir au Gouvernement royal, le 1^{er} novembre 1918, qu'elles ne reconnaissaient pas le transfert de pavillon qui venait d'être effectué, et que les bâtiments transférés seraient saisis par leurs croisières dès qu'ils sortiraient des eaux territoriales espagnoles.

L'armistice intervint sans que ces bâtiments aient quitté leur mouillage; la flotte réfugiée, qui comptait en novembre 1918 246.000 tonnes, après avoir préoccupé toutes les chancelleries pendant ses quatre années d'immobilité, allait devenir simplement un gage aux mains des vainqueurs.

TITRE III

L'ALLEMAGNE

L'étude des résultats du blocus en Allemagne reste encore à dix ans de distance singulièrement malaisée ; sa difficulté réside dans ce fait qu'un grand nombre de statistiques, qui seules peuvent nous renseigner exactement, sont, ou bien volontairement inexistantes, ou bien encore impossibles à fournir.

Plusieurs Puissances neutres, ont en effet refusé de publier pendant les années de guerre leurs statistiques douanières, ou ne les ont publiées que partiellement.

D'autres statistiques sont à peu près impossibles à fournir : celles qui sont relatives aux stocks invisibles.

Nous verrons qu'à plusieurs reprises l'Allemagne, manquant de matières premières essentielles, réquisitionna chez les particuliers tous les objets fabriqués en totalité ou en partie avec la matière qui faisait défaut ; l'Empire n'ayant plus de cuivre acheta ainsi toutes les batteries de cuisine, ou manquant d'étain réquisitionna les tuyaux d'orgues.

L'ensemble des batteries de cuisine ou des tuyaux d'orgue constituait un stock invisible. Ces stocks en différentes circonstances tirèrent l'Allemagne d'affaire, mais leur évaluation resta extrêmement imprécise ; on connaît, ou plus exactement les administrations allemandes connaissent, quelle quantité de cuivre ou d'étain employa l'Allemagne pendant telle année de guerre ; on ignore combien de mois ou combien d'années il aurait fallu pour en épuiser les stocks invisibles.

Pour ces raisons, l'heure ne paraît donc pas encore venue

de tracer un portrait définitif de l'activité économique des Empires centraux de 1914 à 1918.

Mais il paraît possible, en limitant notre étude à l'Allemagne seule pour plus de simplicité, d'étudier dès aujourd'hui l'influence des mesures prises par les Alliés :

- 1° Sur la balance commerciale de l'Allemagne ;
- 2° Sur certaines branches de son industrie ;
- 3° Sur son agriculture et sur l'alimentation de ses habitants.

A vrai dire, c'est le troisième point seul qui nous permettra de serrer d'un peu près l'étude de l'encerclement économique de l'Allemagne ; pour ce qui concerne son industrie, l'imagination féconde de ses chimistes et la prodigieuse activité de ses industriels voile en effet pour une grande part la gêne causée à l'Empire germanique par l'arrêt de toutes les importations de matières premières ; nous nous contenterons donc d'exposer à quels procédés de substitution, parfois très coûteux, l'Allemagne dut avoir recours pour suppléer au manque de cuivre, de coton, de caoutchouc, de corps gras, etc...

Enfin, nous serons très brefs sur le premier point relatif à sa balance commerciale, qui n'est que la traduction en chiffres des idées que nous avons développées dans les précédents chapitres.

CHAPITRE PREMIER

VARIATIONS DE LA BALANCE COMMERCIALE

En examinant la balance commerciale allemande de 1913 au début de ce livre, nous avons constaté que, pour ce qui était des vivres, les importations l'emportaient sur les exportations de 2 milliards et demi de francs; de même, pour les matières premières, les importations dépassaient les exportations de 4 milliards, 3; en revanche, les produits finis exportés avaient une valeur supérieure de 6 milliards, 2 à celle des produits finis importés.

Si l'on examine ensuite par pays sa balance commerciale, de 1913 on obtient le tableau suivant (en millions de francs):

	Importations en Allemagne.	Exportations allemandes.
Russie.	1.960	755
Grande-Bretagne	1.014	1.425
France	1.125	1.250
Etats-Unis	1.678	800
Indes anglaises	561	125
Argentine	461	320
Australie.	308	100

Ce tableau met surtout en évidence des balances déficitaires partielles; l'équilibre de la balance totale était à peu près réalisé par les exportations allemandes de produits finis, en particulier vers l'Europe centrale.

L'ensemble des transactions commerciales montrait d'ailleurs une balance légèrement déficitaire.

Pour les besoins de son commerce maritime, l'Allemagne disposait d'une flotte marchande de 5.200.000 tonnes. Mais, sur 29.763.000 tonnes de navires chargés entrés dans les

ports allemands en 1912, 17.600.000 seulement entrèrent sous pavillon allemand et 12.000.000 sous pavillon étranger.

Les pavillons étrangers appartenait à peu près pour moitié à la Grande-Bretagne et pour moitié aux trois Pays scandinaves.

La période qui va du 2 août 1914 au 11 mars 1915, c'est-à-dire jusqu'à la date de l'ordre en conseil interdisant toute relation maritime directe entre l'Allemagne et les pays d'outre-mer, mérite un examen particulier, puisque les relations directes entre l'Allemagne et les Etats-Unis seront ensuite interrompues jusqu'à l'armistice.

Or, ces importations directes des Etats-Unis vers l'Allemagne furent très peu importantes, à cause des mesures de rétention prises par les Alliés.

Presque nulles pendant les trois premiers mois de guerre, elles s'élevèrent en décembre 1914 à 2.200.000 dollars, contre 32 millions de dollars en décembre 1913, en janvier 1915 à 6.500.000 dollars contre 34.300.000 en janvier 1914.

Il n'en fut pas de même, bien entendu, des importations américaines sous le couvert des neutres.

Si, pour les mois de décembre 1914 et janvier 1915, les importations des Etats-Unis vers l'Allemagne accusèrent une diminution de 58 millions de dollars, leurs importations vers la Hollande et les trois Pays scandinaves, pour ces deux mêmes mois, marquèrent une augmentation de 39 millions de dollars, compensant en somme les 3/5 du déficit des importations directes.

Quant aux exportations directes de l'Allemagne vers les Etats-Unis, qui avaient atteint 81.700.000 dollars pour les cinq derniers mois de 1913, elles atteignirent 40 millions de dollars pour les cinq derniers mois de 1914.

Pendant la première période de guerre, le commerce d'exportation de l'Allemagne a donc beaucoup moins souffert que son commerce d'importation, et cela s'explique aisément par l'application de la Déclaration de Paris qui faisait aux Alliés une obligation de respecter la marchandise ennemie sous pavillon neutre, sans pouvoir faire jouer, dans le sens Allemagne-Etats-Unis, l'exception de contrebande.

L'Ordre en conseil du 11 mars 1915 arrêta net le commerce maritime direct de l'Allemagne avec les pays d'outre mer. Seul le commerce de l'Allemagne avec ses voisins neutres peut donc, à partir de cette date, nous fournir des renseignements.

Si nous nous en tenons aux statistiques officielles, nous pouvons comparer le commerce de l'Allemagne avec la Hollande et les trois Pays scandinaves pour les années 1915 et 1913 (en millions de francs) :

	1913	1915
Importations allemandes en Suède	400	350
Importations suédoises en Allemagne	250	675
Importations allemandes en Norvège	200	200
Importations norvégiennes en Allemagne	125	275
Importations allemandes au Danemark	450	275
Importations danoises en Allemagne	250	675
Importations allemandes en Hollande	2.275	1.250
Importations hollandaises en Allemagne	2.825	1.750

Si nous ajoutons aux importations de ces neutres en Allemagne les importations de la Suisse (457 millions), de la Roumanie (200 millions) et de l'Italie (230 millions), nous obtiendrons un chiffre qui, en l'absence de statistique précise, doit néanmoins représenter à peu de chose près le total des importations allemandes en 1915; ce chiffre est de 4 milliards et demi de francs, alors que les importations allemandes en 1913 avaient atteint 15 milliards de francs. Le même calcul permet d'évaluer pour 1915 les exportations allemandes à 2 milliards 800 millions, au lieu de 14 milliards et demi pour 1913.

Les statistiques neutres pour 1916 montrent que, cette année-là, les importations neutres en Allemagne atteignirent à peu près le même chiffre qu'en 1915, soit 4 milliards et demi de francs, les exportations allemandes vers les Neutres baissèrent nettement : 2 milliards de francs.

En 1917, chute brusque des importations neutres en Allemagne, qui passèrent de 4.500 millions de francs l'année précédente à 2.727 millions.

En revanche, les exportations allemandes vers les neutres se maintinrent à peu près à 1.854 millions.

Enfin en 1918, les importations neutres en Allemagne n'atteignirent plus que 1.663 millions de francs, les exportations allemandes vers les Neutres les dépassèrent nettement puisqu'elles s'élevèrent à 2.340 millions.

Ces chiffres ne sont évidemment que très approximatifs, et même s'ils étaient parfaitement exacts il resterait à tenir compte d'échanges commerciaux qui échappèrent à toute statistique. Tels furent d'abord les échanges avec la Roumanie dont l'Allemagne exploita plusieurs régions, depuis le début de 1917, tirant de ce pays envahi une partie de son ravitaillement en huiles minérales. Tels furent également les échanges avec la Russie après la désorganisation de l'armée russe.

Mais il est probable qu'en gros le commerce extérieur de l'Allemagne, qui était en 1913 de 29 milliards et demi de francs, se trouva ramené en 1918 à 4 milliards (1).

Ces chiffres paraissent corroborés par les statistiques douanières allemandes : 850 millions de marks en 1913 et 133 millions en 1918.

Le commerce extérieur de l'Allemagne ayant été réduit progressivement au septième de son niveau normal, il s'agit maintenant d'examiner comment l'Empire s'est tiré d'affaire, d'abord pour certains problèmes industriels, ensuite pour le problème alimentaire.

(1) Nous supposons le franc au pair dans tous ces calculs.

CHAPITRE II

INDUSTRIE

I. — LE PROBLÈME DU COTON

L'Allemagne consommait avant la guerre 430.000 tonnes de coton qui provenaient dans leur presque totalité des Etats-Unis.

Pour la seule fabrication de ses explosifs, l'Empire en guerre allait en consommer annuellement plus de 300.000 tonnes.

Dès le mois d'août 1914, l'ambassadeur de France à Berne signale au Gouvernement français l'importance qu'attache l'Allemagne à la possession de stocks de coton ; elle vient de passer aux Etats-Unis de fortes commandes qui doivent être acheminées sur Rotterdam, et en attendant leur arrivée, elle saisit en Belgique et dans Nord de la France tous les stocks de coton qu'y trouvent ses armées.

Pendant que les Alliés hésitent à inscrire le coton sur leur liste de contrebande, et nous savons que ces hésitations dureront jusqu'au 22 août 1915, les Neutres voisins de l'Allemagne ne perdent pas leur temps : la Hollande et les Pays scandinaves, qui avaient importé 21.000 tonnes de coton en 1913, importent pendant la première année de la guerre 330.000 tonnes.

L'inscription du coton sur les listes de contrebande d'une part, et d'autre part les accords de contingentement avec la Norvège et le Danemark ramènent à 40.000 tonnes les importations neutres de coton en Allemagne pendant le second semestre de 1915.

L'Allemagne, qui jusqu'à cette date a eu tout le coton qu'elle désirait, commence de s'inquiéter.

La première mesure qu'elle prend est de limiter l'activité de son industrie textile, afin de conserver pour les poudres propulsives tout le coton disponible ; cette activité est réduite en décembre 1915 à 30 % de la normale.

Mais il est clair que les stocks accumulés en 1915 vont s'épuiser ; depuis le début de la guerre, l'Allemagne a reçu directement 200.000 tonnes des États-Unis ; elle a saisi dans les pays envahis un stock équivalent, soit 200.000 tonnes ; les Neutres lui ont envoyé près de 300.000 tonnes ; elle a reçu au total 700.000 tonnes.

En admettant que l'industrie textile ne consomme plus que 150.000 tonnes, et les poudreries 300.000, il reste de quoi tenir jusqu'à l'automne de 1916 ; et le seul appoint sur lequel puissent compter les Empires centraux est la récolte d'Asie Mineure qu'il est téméraire d'évaluer à 30.000 tonnes.

L'Allemagne fait appel à ses chimistes ; le problème est d'assurer tout d'abord aux poudreries les matières premières indispensables. Après de nombreux essais infructueux, les chimistes obtiennent en 1915 de la cellulose nitrée, non plus à partir du coton, mais à partir de la pâte de bois ; il faut pour cela utiliser une pâte de bois extrêmement pure dont les pins de Suède fourniront la plus grande part.

A partir de 1916, le problème des poudres est donc pratiquement résolu ; l'Allemagne consommera pour cet usage de 120 à 160.000 tonnes de pâte, et la cellulose nitrée obtenue titrera 1, 34 % d'azote, alors que le coton nitré était au titre de 1, 46 %.

Ces mesures n'empêchent pas le stock de baisser chaque jour jusqu'à 30.000 tonnes au début de 1917, quand l'activité de l'industrie textile est réduite de 90 % ; or, il reste un second problème à résoudre, celui de l'habillement.

La laine aurait pu être pour l'Allemagne à ce point de vue une précieuse ressource ; mais l'Empire avait laissé décroître chaque année son troupeau de moutons, si bien qu'il ne produisait que 22.000 tonnes de laine, alors que sa consommation était de 200.000 tonnes. En 1918, l'Allemagne espéra utiliser les laines roumaine et russe ; la Roumanie avait un troupeau de 5.600.000 moutons, et la Russie, avec

son troupeau de 43.000.000 de moutons pouvait fournir plus de 100.000 tonnes de laine; mais, comme nous le verrons plus loin, les Empires centraux ne purent tirer durant l'été de 1918 que des ressources infimes de ces deux pays.

Toute la laine disponible fut réservée dès 1915 aux besoins de l'armée; pour la population civile, il fallut trouver autre chose.

Une ressource extrêmement importante fut fournie par l'effilochage, traitement qui permet de tirer des vêtements usagés une sorte de bourre qui est filée à nouveau.

Ensuite, il fallut avoir recours aux succédanés.

On développa d'abord la culture du lin qui, au lieu de 20.000 hectares en 1915, occupa 35.000 hectares en 1917, puis celle du chanvre: 1.500 hectares en 1916 et 8.000 en 1917.

Mais malgré l'effort ainsi fourni en pleine guerre, ce ne fut là qu'un appoint dérisoire, comme celui que fournit la culture systématique de l'ortie qui produisit 10.000 tonnes de fibres en 1917.

A partir de la troisième année de guerre, le véritable succédané ce fut le papier.

Le papier tissé eut un succès tel que sa production en 1917 atteignit 250.000 tonnes; les filés de papier les plus solides furent obtenus avec de la cellulose à la soude venant de Suède; pour les qualités inférieures, on n'employa que de la cellulose sulfatée.

Pour les sacs à terre, les tabliers, les bâches, les dessus de souliers, les courroies de transmission, le tissu de papier fournit en somme un succédané très acceptable, mais les Allemands n'obtinrent jamais ainsi un véritable tissu couvrant.

Introduite en contrebande par la Suisse, la soie naturelle rendit à l'Allemagne de grands services en remplaçant le coton pour le fil à coudre; son entrée en Suisse ne fut contingentée que par un accord du 4 septembre 1917.

Un moment, les Empires centraux songèrent même à conjurer la crise du textile par le développement de leurs fabriques de soie artificielle, mais l'État-major consulté estima que les matières premières nécessaires à cette fabrication

étaient beaucoup plus utilement employées pour la Défense nationale.

Ce fut dans ces conditions que la crise de l'habillement atteignit en Allemagne, en 1918, une telle acuité, que le Chancelier, dans les conférences qui précédèrent l'armistice, l'estima plus grave que celle de l'alimentation.

Seule, la fraude sur les différentes frontières permit aux classes fortunées de s'habiller décemment; l'Allemagne importa par exemple, du canton suisse de Saint-Gall une quantité tout à fait inusitée de broderies, jusqu'à ce jour de mai 1918 que les douaniers s'aperçurent qu'on livrait sous ce nom des chemises présentant seulement quelques points de broderie, et n'ayant pas moins de douze mètres de long.

Grâce à des fraudes de cette nature, on pouvait encore trouver à Berlin en octobre 1918 des complets pour homme, en authentiques tissus de laine; mais ils coûtaient 1.200 marks, prix qui paraissait considérable à l'Allemand moyen, ignorant l'inflation.

II. — LE PROBLÈME DU CUIVRE

Au même titre que le coton, le cuivre est une matière première qui permet assez bien de suivre en Allemagne les progrès du blocus, parce que l'Allemagne n'en produisait avant la guerre que 40.000 tonnes pour une consommation de 220.000 tonnes importées des Etats-Unis.

Mais au contraire de ce qui s'est passé pour le coton, les importations de cuivre ont été contrôlées par les Alliés dès le début de la guerre. En octobre 1914, ce produit a été inscrit sur les listes de contrebande, en décembre son exportation des pays alliés a été interdite; en janvier 1915, l'Angleterre a passé un accord avec les producteurs de cuivre américain, et nulle cargaison ne put être exportée sans son assentiment.

Mais l'Allemagne, qui n'avait pas constitué de stock important de coton, ne s'était pas laissé prendre pour le cuivre au

dépourvu ; elle avait constitué, au début de 1914, un stock de 150.000 tonnes, capable d'écarter toute inquiétude immédiate.

Pendant les premiers mois de la guerre, le premier soin de l'Allemagne est d'importer du cuivre par l'intermédiaire des Neutres ; la Suisse en 1915 lui fournit 6.000 tonnes, la Hollande 1.000 tonnes, la Suède 8.000 tonnes. Il est d'autre part un pays neutre capable de fournir lui-même aux Empires centraux du minerai de cuivre : c'est la Norvège qui peut leur envoyer près de 8.000 tonnes de cuivre par an.

En additionnant ces importations et la production allemande, on arrive pour 1915 à un total de 65.000 tonnes de cuivre.

Le stock, évidemment constitué en prévision d'une guerre courte, commence d'être fortement entamé dès le milieu de 1915.

Cette supposition est d'ailleurs confirmée par l'attitude du Gouvernement allemand qui décrète le 1^{er} mai 1915 la déclaration obligatoire des stocks de cuivre chez les industriels.

Cette déclaration obligatoire n'est que le prélude d'une réquisition des objets manufacturés en cuivre, réquisition qui commence le 20 juillet 1915 dans l'industrie, le 8 décembre de la même année chez les particuliers, et qui sera d'ailleurs étendue à la Belgique et au Nord de la France en octobre 1916.

L'année 1916 s'annonce déjà comme difficile ; le stock d'avant-guerre est réduit à 30.000 tonnes. Les importations par l'intermédiaire des Neutres ne dépassent pas 12.000 tonnes en 1916.

Il est vrai qu'on peut ajouter à ce chiffre la production de la Serbie, qui peut atteindre 7.000 tonnes.

L'Allemagne tente un gros effort pour augmenter sa propre production de cuivre ; les gisements de pyrites et de schistes cuivreux, abandonnés à cause de leur faible teneur en métal, sont remis en exploitation dans le Palatinat et dans la Forêt Noire ; la production allemande passe de 46.000

tonnes en 1914 à 59.000 tonnes en 1915, 79.000 tonnes en 1917, 74.000 en 1917.

Importations et production réunies laissent apparaître pour l'année 1916 un déficit de 40 % par rapport aux besoins.

En 1917, le seul pays qui puisse importer des quantités importantes de cuivre en Allemagne est la Norvège. Mais, depuis le 31 août 1915, les Alliés ont acheté la majeure partie de la production norvégienne; l'Allemagne ne peut plus recevoir par cette voie que 2 à 3.000 tonnes par an. Le déficit atteint 50 %.

Et cependant, à la condition de réserver tout son cuivre à ses armées, l'Allemagne a pu, à peu près, se tirer d'affaire, grâce à la réquisition du stock invisible d'une part, et d'autre part grâce à l'emploi de plus en plus important de métaux de substitution.

Elle déploie, dans ce dernier ordre d'idées, des prodiges d'ingéniosité.

En temps de paix, 50 % de la consommation de cuivre allaient aux usines électriques, 38 % aux applications de mécanique générale et 12 % à des emplois domestiques.

Dans les usines électriques, on remplace le cuivre des bobines par de l'aluminium, certaines lignes électriques sont établies avec des fils de fer garantis de l'eau par du zinc ou de l'aluminium.

Pour tous les usages domestiques, le zinc a remplacé le cuivre et le laiton.

C'est dans la mécanique générale que la substitution d'un métal au cuivre a été le plus difficile; le remplacement du bronze par des pièces de fer ou de fonte y a donné de nombreux déboires.

Dans toutes les autres branches, les deux métaux de substitution les plus précieux ont été le zinc dont l'Allemagne ne manqua jamais, tant par ses propres gisements que par l'exploitation des minerais belges de la Vieille Montagne, et l'aluminium provenant des gisements hongrois de bauxite, transformé par les usines hydro-électriques de Suisse.

III. — LE PROBLÈME GÉNÉRAL DES MÉTAUX

L'examen de la question du cuivre a mis en évidence l'importance des métaux de substitution, et montré qu'il était difficile d'étudier isolément pour chaque métal comment l'Allemagne put subvenir à ses besoins, sans avoir un aperçu général des ressources métalliques dont elle disposa pendant la guerre.

Nous voudrions résumer cet aperçu en quelques lignes.

Toute l'industrie allemande est conditionnée par la production de houille.

Cette production a subi, de 1913 à 1918, les variations suivantes (en milliers de tonnes) :

1913	1914	1915	1916	1917	1918
—	—	—	—	—	—
190.000	161.000	147.000	159.000	167.000	158.000

Le seul métal dont l'absence aurait pu arrêter l'industrie métallurgique allemande était la manganèse, nécessaire à la transformation du fer en acier.

L'Allemagne en utilisait 671.000 tonnes et n'en produisait que des quantités insignifiantes.

Mais là, comme pour le cuivre, l'Allemagne avait constitué avant la guerre des stocks suffisants pour pouvoir tenir pendant deux années.

Comme pour le cuivre, elle cherche : 1° à augmenter sa production de manganèse en traitant certains minerais de fer du Siegerland ; 2° à diminuer sa consommation, soit en substituant pour une part du carbure de calcium au manganèse dans la fabrication de l'acier Thomas, soit en apportant à son four des améliorations pratiques permettant d'abaisser des 2/3 la consommation de ce métal.

Les résultats obtenus furent satisfaisants ; la production germanique d'acier pendant la guerre atteignit en effet, en milliers de tonnes :

1913	1914	1915	1916	1917	1918
—	—	—	—	—	—
19.312	14.408	11.745	13.293	13.156	11.864

Mais ces chiffres ne doivent pas nous faire oublier l'importance vitale qu'eut pour l'Allemagne, à partir de 1917, l'importation du minerai de fer suédois, seul capable de fournir un acier parfait, et dont les statistiques allemandes reconnaissent que l'industrie traita au cours des années de guerre les quantités suivantes (en milliers de tonnes) :

1913	1914	1915	1916	1917	1918
—	—	—	—	—	—
7.400	6.600	6.800	6.900	6.200	6.600

L'accord du 29 mai 1918 entre la Suède et les Alliés au sujet de la limitation des exportations suédoises vers les Empires centraux fut signé beaucoup trop tard pour produire un résultat.

D'ailleurs, même s'il avait joué, par suite de la prolongation de la guerre, l'Allemagne pouvait espérer se tirer d'affaire grâce au manganèse importé de Russie; les seules mines du Caucase eussent pu satisfaire et au-delà à toute la consommation allemande.

Pas plus que l'Empire ne manqua de fer, il ne manqua de zinc, et si le plomb fut un peu plus rare que les deux métaux précédents, sa rareté ne compromit à aucun moment l'économie industrielle du pays : d'ailleurs, pour le plomb, comme pour le zinc, la Belgique dut fournir à ses envahisseurs un appoint important.

Un autre métal ne fit jamais défaut : l'aluminium.

Avant la guerre, l'Allemagne consommait 14.000 tonnes d'aluminium par an, et cet aluminium était fourni par la bauxite française transformée en métal, soit en Suisse, soit en Allemagne.

Dès 1914, l'exportation française de bauxite s'arrête, et l'Allemagne voit rapidement s'épuiser son stock, lorsque des gisements, jusque-là négligés, sont remis en exploitation dans les provinces de Hesse et de Nassau. Mais ces

gisements n'étaient que peu importants auprès des gisements hongrois et dalmates qui permirent aux usines suisses d'être abondamment ravitaillées en bauxite pendant toute la guerre, et de fournir à l'Allemagne jusqu'à 20.000 tonnes d'aluminium par an.

En revanche, firent nettement défaut l'étain, le nickel et les métaux dits « spéciaux », sauf le chrome, fourni en quantité suffisante par les gisements d'Asie-Mineure.

L'étain est un des rares métaux pour lequel le blocus a pleinement joué; avant la guerre, l'Allemagne utilisait 15.000 tonnes d'étain, dont la majeure partie provenait de Bolivie et des Indes néerlandaises.

Dès la fin de 1915, ce métal fit défaut; il fallut organiser la collecte des boîtes de conserve, la récupération de l'étain de soudure, réquisitionner cloches et tuyaux d'orgue.

L'étain par feuilles fut remplacé par l'aluminium; la soudure à l'étain fut remplacée par des procédés mécaniques: sertissages, rivures.

Mais lorsque le sous-marin commercial *Deutschland* effectua en 1916 son fameux voyage d'Allemagne aux Etats-Unis, l'étain constitua une part importante de sa cargaison de retour.

Il chargea également 300 tonnes de nickel; l'Allemagne en consommait en 1913, 2.000 tonnes et n'en produisait que 300 tonnes; le reste provenait du Canada et de la Nouvelle-Calédonie.

La Norvège seule resta, après 1914, susceptible de lui fournir environ 400 tonnes de nickel par an, et les lui fournit effectivement.

Mais dès la fin de 1915, malgré la remise en exportation de quelques rares gisements de pyrites nickeligènes, le manque de nickel pour la fabrication des aciers spéciaux et du maillechort se fit sentir au point qu'il fallut retirer de la circulation la monnaie de nickel, et la remplacer par de la monnaie de zinc.

Le Gouvernement en vint en février 1918 à interdire le nickelage des instruments de chirurgie qui durent être seulement polis ou bronzés.

Enfin, pour la fabrication des aciers spéciaux, on essaya de remplacer dans la fabrication des outils l'acier au nickel par de l'acier à forte teneur de manganèse et de silicium.

De même, l'acier au tungstène qui manquait, malgré les importations suédoises de ferro-tungstène, fut remplacé par de l'acier au chrome.

Enfin, pour le platine, dont l'Allemagne importait avant la guerre deux tonnes par an de Russie, il fallut recourir à la réquisition de tous les objets fabriqués en platine chez les particuliers; la paix de Brest-Litowsk aurait, si elle avait pu être exploitée, annihilé ici encore les effets du blocus.

IV. — LE PROBLÈME DES HUILES ET GRAISSES

L'industrie allemande a disposé, ainsi que nous l'avons indiqué, de tous les combustibles solides qui lui étaient nécessaires; il lui fallait encore des combustibles liquides pour ses moteurs à explosion, et enfin pour toutes ses machines, des lubrifiants.

Le manque d'huiles minérales (essence, pétroles lampants, lubrifiants) ne s'est jamais fait gravement sentir, bien que l'Allemagne n'en produisit que 120.000 tonnes pour une consommation de 1.440.000 tonnes.

L'Autriche-Hongrie dont la production annuelle atteignait 1.200.000 tonnes avec ses puits de Galicie, et la Roumanie dont la production annuelle atteignait 1.800.000 tonnes ont par leurs envois fournis aux moteurs allemands tout le pétrole nécessaire. En outre, si la guerre s'était poursuivie au-delà de 1918, toute la production russe d'huiles minérales aurait pu venir au secours des Empires centraux.

Le seul moment critique du ravitaillement en essence fut l'année 1915 lorsque la Galicie fut envahie par les Russes qui détruisirent une partie des installations pétrolifères.

Mais avec les envois de Roumanie (380.000 tonnes en 1915), l'Allemagne put satisfaire cette année-là à 47 % de ses besoins du temps de paix, besoins qu'une réglementation sévère avait considérablement réduits. Dès 1916, et pendant

les années suivantes, les importations d'huiles minérales permirent de satisfaire à 70 % des besoins normaux.

L'Allemagne ne manqua pas non plus d'huiles minérales lubrifiantes dont elle consommait 300.000 tonnes en 1913 ; grâce à ses produits de distillation du goudron de houille, elle couvrit largement ses besoins.

Mais il n'en fut pas de même des huiles et graisses d'origine animale et végétale.

Nous verrons en étudiant la crise alimentaire les effets physiologiques qu'eut sur la population allemande le manque de graisses ; le manque d'huiles industrielles faillit avoir sur l'activité des usines allemandes des effets aussi désastreux.

Les graisses animales étant en majeure partie utilisées pour l'alimentation, nous nous en tiendrons aux huiles et graisses végétales.

L'Allemagne importait avant la guerre 1.730.000 tonnes de graines oléagineuses ; les graines de colza lui venaient des Indes anglaises, les graines de lin de l'Argentine, les graines de coton d'Égypte, les graines de ricin de Chine, enfin l'Afrique occidentale lui envoyait ses amandes de palme.

Toutes ces graines fournissaient 600.000 tonnes d'huiles, et leurs résidus sous formes de tourteaux nourrissaient le cheptel allemand ; la culture indigène de graines oléagineuses ne produisait que 25.000 tonnes d'huiles.

Dès la fin de 1914, les importations de graines oléagineuses s'arrêtèrent.

En février 1915, on créa un « comité de guerre des huiles et graisses » chargé d'imposer des restrictions draconiennes et d'augmenter la production indigène des graines oléagineuses.

A ces deux points de vue, le Comité fit œuvre très utile ; la production indigène fournit 60.000 tonnes d'huile et les restrictions firent passer de 430.000 tonnes à 40.000 tonnes les quantités de matières grasses nécessaires à l'industrie. Il est vrai que ce dernier résultat fut obtenu en réduisant de 10 à 1 l'activité des industries du cuir et des savonneries, grosses consommatrices de matières grasses.

La ration de savon solide fut ainsi ramenée à 50 grammes par mois, auxquels s'ajoutèrent 125 grammes de poudre de savon; encore était-ce du savon sans graisse, à base d'argile et de résine.

En réalité, toute l'industrie allemande des graisses dut être réservée pour la fabrication de la glycérine pour les poudres et les explosifs.

Puis, le manque de graisse s'accusant chaque jour davantage, les Allemands durent progressivement substituer, dans leurs poudres à la nitro-glycérine, la cellulose nitrée; le nitrate d'ammoniaque joua dans les explosifs un rôle de plus en plus considérable.

Mais si le problème des explosifs reçut satisfaction, le problème des matières grasses devint de plus en plus aigu, il n'est pas de produits qui aient suscité autant de recherches inventives : traitement des os à l'autoclave, récupération de la graisse des chiffons, des eaux ménagères, essais d'huiles de schiste, du graphite, il semble que l'Allemagne, dans cet ordre d'idées, n'ait rien négligé.

V. — LE PROBLÈME DU CAOUTCHOUC

Pour sa propre consommation, l'Allemagne importait avant la guerre 16.000 tonnes de caoutchouc chaque année.

Les stocks accumulés dans les usines allemandes, les stocks saisis à Anvers au moment de l'occupation, enfin les envois des neutres qui d'après les travaux du Comité R n'auraient pas dépassé 3.000 tonnes, permirent à l'Empire, grâce à une réglementation sévère, de subvenir au besoin de l'armée.

Mais le kilogramme de caoutchouc, qui valait 4 marks au début de 1914, valait déjà 15 marks en décembre de cette même année, puis 60 marks au milieu de 1916, et 150 marks au début de 1917.

Ces chiffres indiquent clairement quelle fut la disette de caoutchouc que l'Allemagne combattit de trois manières : régénération, synthèse et remplacement par des succédanés.

Le caoutchouc régénéré était connu avant la guerre, mais

les industriels allemands en perfectionnant sa fabrication obtinrent un « caoutchouc de guerre » d'un prix quatre à cinq fois supérieur au prix du temps de paix et d'assez mauvaise qualité, qui permit cependant de réserver le caoutchouc brut à la fabrication des pneumatiques.

Dans la synthèse du caoutchouc, les Allemands améliorèrent les procédés existants, mais n'aboutirent pas à des résultats pratiques industriellement; le produit qu'ils obtinrent à partir de l'acétone avait pour l'oxygène une telle affinité qu'il se détériorait très rapidement à l'air et était réfractaire à la vulcanisation; mais il permit néanmoins d'obtenir de l'ébonite pour les accumulateurs de sous-marins.

Enfin, dans la recherche de succédanés, l'imagination put se donner libre carrière; le cuir, les ressorts d'acier, le bois, le papier, le liège furent mis tour à tour à l'épreuve. Certaines usines se spécialisèrent dans la fabrication des pneumatiques en fils d'acier tressés, ou encore en couches de papier mince, imbibées d'huiles de goudron.

VI. — LE PROBLÈME DU CUIR

Un simple chiffre en dira long sur la disette de cuir en Allemagne; en février 1917, sur 1.600 fabriques de chaussures, 1.100 étaient fermées.

L'industrie de la tannerie était cependant importante en Allemagne avant la guerre; elle traitait environ 315.000 tonnes de peaux, dont 180.000 étaient importées.

Elle utilisait 360.000 tonnes de matières tannantes et produisait ainsi 135.000 tonnes de cuir.

La crise de la chaussure ne devint sensible qu'à partir de décembre 1915, époque de l'établissement d'un prix maximum pour le cuir. Elle s'aggrava rapidement, par suite du manque de matières tannantes et en particulier du quebracho; les succédanés de ce produit, sumac de Bulgarie, écorce ou aiguilles de pins, se montrèrent très inférieurs.

Au lieu de 120 millions de paires de chaussures, 12 millions seulement furent fabriquées en 1917. Encore étaient-

ce souvent des chaussures dites « nationales » : empeigne de cuir, tige en tissu de papier ou de vieux drap, semelle de bois. On tenta aussi l'emploi de matières feutrées, imprégnées de silicates ou de résines.

Enfin, dans l'industrie des courroies de transmission, on n'utilisa qu'avec de médiocres succès le chanvre, l'ortie, le jute, le filé de papier et le ruban d'acier.

Bien que les besoins de l'armée aient toujours été satisfaits le blocus a donc donné pour le cuir des résultats excellents ; mais là encore, l'entrée en scène de la Russie, grande pourvoyeuse de cuir, pouvait remettre en cause les résultats acquis.

Les tanneurs allemands furent d'ailleurs les premiers à réclamer pendant la guerre l'orientation économique de l'Allemagne vers l'Est, où la Russie, la Chine, l'Afghanistan offrent à leur industrie une réserve inépuisable de matières premières.

L'ALIMENTATION ALLEMANDE DE 1914 A 1918

Il n'est pas de pays en Europe où la production agricole soit aussi étroitement liée à la question des engrais que l'Allemagne ; la terre y recevait en temps de paix des quantités plus considérables d'engrais que partout ailleurs.

Or, des trois sortes d'engrais indispensables à la culture : potassés, azotés, phosphatés, l'Allemagne ne possédait en abondance en 1914 que de la première espèce.

Les gisements de Stassfurth qui occupaient avant la guerre 42.000 ouvriers et les gisements de la Sarre, non seulement fournissaient de potasse tous les agriculteurs allemands, mais procuraient encore aux compagnies de navigation germaniques le tiers de leur frêt pour l'exportation.

D'ailleurs, au cours de toutes les négociations avec les neutres, les deux matières premières qu'offrit toujours l'Allemagne, en échange de produits alimentaires, furent par ordre d'importance le charbon, puis la potasse.

Mais la situation de l'Allemagne au point de vue des engrais azotés était beaucoup moins favorable ; avant la guerre, la moitié de la consommation allemande provenait des nitra-

tes du Chili, l'autre moitié du sulfate d'ammoniaque produit par les usines de l'Empire.

Or, les Alliés arrêterent dès le début de la guerre les nitrates chiliens, et tout l'azote produit par les usines eût été consommé pour les poudreries si, avec une tenacité à laquelle il faut rendre hommage, le Gouvernement allemand, de tout son pouvoir, n'avait développé la fabrication de l'ammoniaque synthétique, et créé en pleine guerre les usines de Leuna près de Mersebourg et d'Oppau près de Ludwigshafen.

Grâce à ses chimistes, l'Allemagne put, durant toute la guerre, satisfaire à la moitié des besoins de son agriculture en engrais azotés. Au lieu de 210.000 tonnes d'azote pur reçues en 1913, les terres allemandes reçurent 73.000 tonnes en 1915, 80.000 tonnes en 1916, 100.000 tonnes en 1917, et la progression pour la campagne agricole 1918-1919 eût été sans doute beaucoup plus accentuée.

Il s'ensuit que la production générale en 1919 eût été beaucoup plus importante ; c'est un des arguments qui amenèrent de nombreux économistes à penser que les effets du blocus, si la guerre s'était prolongée, ne se fussent point accrus mathématiquement avec le temps qui travaillait, à partir de 1918 et à ce point de vue, non pas pour les Alliés, mais pour l'Allemagne.

Il est vrai que le manque d'engrais phosphatés affaiblit cet argument.

En effet, l'Allemagne importait avant 1914 des États-Unis et d'Algérie les deux cinquièmes de l'acide phosphorique nécessaire à ses cultivateurs ; les trois autres cinquièmes provenaient des scories de déphosphoration fournies par les usines.

Or, dès le début de la guerre, l'importation des phosphates s'arrêta ; il fallut même en Allemagne cesser complètement dès 1915 toute fabrication de superphosphates, parce que l'acide sulfurique nécessaire pour des besoins militaires urgents aurait fait défaut.

Les terres allemandes qui recevaient 630.000 tonnes d'acide phosphorique en 1913 n'en reçurent plus que 425.000 en

1915, 368.000 en 1916, 325.000 en 1917, à l'inverse de ce qui se passa pour les engrais azotés, la décroissance fut ici continue.

Pour remplacer les engrais qui lui manquaient, l'Allemagne utilisa celui dont elle disposait en abondance; elle gorgea ses terres de potasse, et au lieu de leur en donner 356.000 tonnes comme en 1913, elle arriva à leur en fournir 834.000 tonnes en 1918.

Ce procédé ne donna que des résultats très imparfaits; aggravé par des difficultés de main-d'œuvre, analogues à celles que rencontra l'agriculture française, le manque d'engrais explique le rendement médiocre des terres allemandes pendant la guerre, ainsi que nous allons le constater en limitant notre étude aux principales céréales : blé, seigle, orge, et aux pommes de terre.

L'Empire satisfaisait à peu près en 1913 à ses besoins en céréales panifiables, mais il avait développé sa production de seigle au détriment de sa production de blé, parce que le seigle convenait davantage à la nature de son sol; il exportait en effet des quantités de seigle de plus en plus importantes et exigeait que son pain fût fabriqué avec une farine de plus en plus fine; c'est la raison pour laquelle l'Allemagne importait 1 600.000 tonnes de froment en 1911.

Mais il était certain que la production normale du pays eût suffi à assurer aux 70 millions d'Allemands les 180 kilogrammes de pain considérés comme nécessaires pour alimenter un homme pendant une année. En revanche, l'Allemagne ne produisait guère que la moitié de la quantité d'orge nécessaire à ses besoins et à ses distilleries; l'autre moitié venait presque toute entière de Russie.

Enfin, elle disposait d'une récolte de pommes de terre susceptible de satisfaire à sa grande consommation; elle était à ce point de vue la plus grande productrice d'Europe, consacrant à cette culture 3.300.000 hectares, c'est-à-dire environ le cinquième de ses terres cultivables; si importante étaient la production de pommes de terre qu'une partie de la récolte était utilisée pour le bétail, une autre pour l'industrie; c'est sur la pomme de terre que comptaient les écono-

mistes allemands pour combler le déficit alimentaire en cas de blocus ; malheureusement, faisaient observer les chimistes, la pomme de terre ne contient que très peu d'albumine, et encore moins de matière grasse.

Ceci posé, voici quel fut le rendement des terres allemandes (en tonnes) de 1913 à 1918.

	Blé	Seigle	Orge	Pommes de terre
1913 . . .	4.400.000	12.000.000	3.500.000	52.000.000
1914 . . .	3.700.000	9.000.000	2.415.000	
1915 . . .	2.999.000	8.900.000	2.000.000	24.699.000
1917 . . .	2.226.000	6.900.000	1.957.000	34.410.000
1918 . . .	2.458.000	8.000.000	2.258.000	29.469.000

Ces chiffres expliquent d'abord comment, l'Allemagne dut résoudre le problème du pain : rationnement sévère, établi dès la première année de guerre, introduction dans le pain d'une quantité de seigle de plus en plus forte et de féculé de pomme de terre, ce qui nous mène en 1917 à la ration de 1.900 grammes du fameux pain KK par semaine et par personne.

Encore ce résultat ne put-il être obtenu que grâce à l'importation de gré à gré en 1913, forcée en 1916, de céréales roumaines dont l'apport, si l'on s'en tient aux chiffres allemands, paraît avoir été assez faible.

Pour améliorer cette situation, il n'était possible de compter sur aucun pays neutre ; seul le Danemark pouvait exporter de très petites quantités de blé, et les autres pays neutres avaient si grand besoin de céréales que leurs Gouvernements s'étaient réservé, dès 1915 ou 1916, le monopole des importations de farines et de grains.

On ne pouvait compter davantage sur l'appoint des récoltes de pommes de terre ; elles avaient été déplorables en 1916, à la veille de ce fameux hiver 1916-1917, l'hiver des choux-raves ; la ration en avait été réduite un moment à trois livres par semaine et par personne, puis élevée à cinq livres en juillet 1917, à 7 livres quelques semaines plus tard. Mais les journaux socialistes réclamèrent impérieusement que la

ration fût élevée à 10 livres, et les producteurs dont l'influence au Reichstag était considérable criaient que l'élévation de la ration eût ruiné toute l'agriculture allemande en compromettant les semences et l'alimentation du bétail.

Les producteurs l'emportèrent, et la répartition de la récolte de pommes de terre en 1917, qui s'élevait à 35 millions de tonnes, fut la suivante (en millions de tonnes) :

Semences	5,3
Alimentation des producteurs	6,6
Alimentation de la population ;	10,7
Alimentation de l'Armée	3,2
Distillerie	2,5
Déchets pour le bétail	6,7

L'Allemagne ne pouvait donc apporter aucune amélioration au régime de sa carte de pain ; encore ce pain contenait-il en décembre 1917 55 % de farine de seigle, 35 % de farine de froment et 10 % de succédanés. On conçoit donc aisément quel immense espoir souleva le peuple allemand au début de 1918, lorsqu'après le traité de Brest-Litowsk, signé le 9 février, sembla s'ouvrir le grenier de l'Ukraine, et lorsque le Chancelier monta à la tribune pour annoncer : « Messieurs, voici la paix du pain. »

En toute hâte, un accord économique est signé avec l'Ukraine, le 9 avril 1918 ; un office commercial est fondé à Kiev, avec mission d'acheter tous les stocks de blé disponibles que les évaluations les plus pessimistes fixent à 1.600.000 tonnes ; d'urgence on va rétablir les voies ferrées et de peur qu'elles ne soient pas suffisantes, on établit à Braila un Office des transports de la mer Noire qui amènera les céréales par la voie d'eau du Danube.

Mais la voie ferrée est dans un tel état qu'il faut renoncer à la rétablir avant l'été ; le train Petersbourg-Kiev, qui effectuait son trajet en 37 heures avant la guerre, ne le fait plus qu'en six jours, quand il veut bien marcher.

Théoriquement, il aurait dû rester 400.000 tonnes de navires disponibles en mer Noire ; on ne peut en affréter que

75.000 tonnes; tout le reste croupit délabré au fond des ports.

D'ailleurs, le tonnage affrété sera toujours trop important : les stocks de blé de l'Ukraine n'existent plus. Une grosse part en a déjà été envoyée par le Gouvernement bolchevik dans les autres provinces russes; les paysans dans l'anarchie ont gaspillé le restant et ont bu tout leur grain transformé en eau-de-vie.

Les Allemands se fâchent; ils occupent le pays militairement, rendent le Gouvernement ukrainien responsable du désordre, chassent la Rada et la remplacent par un dictateur à leur dévotion, l'hetman Skoropaski.

Peine perdue, on ne tirera rien de l'Ukraine cette année- là. Dès le 1^{er} juin 1918, la presse allemande bat en arrière. « On fera bien, écrit-elle, de ne pas faire entrer jusqu'à nouvel ordre l'Ukraine comme facteur sûr dans les prévisions politiques et économiques. »

Et la Roumanie? Réduite en servitude économique par le traité de Bucarest, du 7 mai 1918, elle ne s'avère pas comme un facteur beaucoup plus sûr. Une année ne sera pas de trop pour remettre en culture les champs sur lesquels on se bat depuis 1916.

Alors en juin 1918, l'Office impérial d'alimentation est obligé de ramener la ration de pain de 1.500 grammes à 1.250 grammes; il faut pouvoir faire la soudure.

Mais l'Allemagne n'est pas seule. Le 17 juin 1918, des émeutes éclatèrent à Vienne; c'est le ministre du ravitaillement autrichien, le docteur Paul, qui vient d'annoncer une nouvelle réduction de la ration de pain, réduite déjà à 1.102 grammes par semaine pour les ouvriers, à 600 grammes pour les adultes qui ne travaillent pas.

En réalité, les stocks autrichiens de céréales sont épuisés depuis le 14 avril 1918; le Gouvernement vit depuis cette date au jour le jour; il a d'ailleurs conclu un arrangement avec l'Allemagne, par lequel il renonce à tous ses droits sur les stocks de Bessarabie et d'Ukraine, à condition que l'Allemagne lui fournisse les vivres indispensables jusqu'au 15 août 1918.

Les stocks de Bessarabie et d'Ukraine sont inexistants; l'Allemagne n'a pu tenir sa promesse, et 2.000 wagons de céréales ont manqué. Pour la semaine du 15 au 22 juin, l'Office autrichien d'alimentation ne dispose en tout que de 420 wagons de céréales.

C'est dans ces conditions heurtées que les Empires centraux arrivent à faire la soudure en juillet 1918.

Par bonheur pour eux, la récolte de 1918 est supérieure, comme on l'a vu, à celle de 1917. Dès le 1^{er} août 1918, la ration de pain est de nouveau fixée à 1.850 grammes; elle atteint même 1.950 grammes le 1^{er} octobre suivant.

Si la guerre s'était prolongée, les Allemands eussent-ils pu tirer de l'Ukraine et de la Roumanie les céréales qui leur manquaient? C'est une hypothèse qu'il est permis d'envisager.

Peut-être auraient-ils pu également tirer de Russie l'orge qui leur fit défaut au point que l'activité des brasseries dut être réduite dans la proportion de 5 à 1, et que la population civile dut, à partir de 1917, absorber sous le nom de bière un liquide n'ayant plus de commun que le nom avec la boisson chère aux buveurs germaniques; les brasseries allemandes, qui avaient utilisé en 1913 1.700.000 tonnes d'orge, n'en eurent plus à leur disposition en 1917 que 131.000 tonnes, 133.000 tonnes en 1918.

Le problème de la viande fut aussi étroitement lié au problème du fourrage que la production des céréales à la question des engrais.

Ce fut le problème qui souleva en Allemagne les discussions les plus passionnées entre producteurs et consommateurs, les premiers affirmant la nécessité de sauver leur cheptel, et les seconds celle de ne pas mourir de faim.

Ce problème devint même à certaines heures une question de gouvernement; le chancelier Michelis dut, sous la pression des agrariens, se séparer de son ministre du ravitaillement, M. de Batocki, parce que ce dernier avait laissé fonder le cheptel porcin pour venir en aide aux consommateurs.

Il fut remplacé pendant la dernière année de la guerre par un pur agrarien, M. de Waldow, qui défendit les intérêts des propriétaires terriens avec cette rigidité qui lui

avait valu, du temps qu'il était président à Posen, le surnom de « serviette gelée ».

La question du bétail était délicate parce que l'Empire avant la guerre était très loin de suffire à ses besoins en fourrages ; ses récoltes de foin varièrent, de 1914 à 1918, de 28 millions à 21 millions de tonnes ; mais avant 1914 il lui fallait importer près de 7 autres millions de tonnes de fourrages dont la plus grosse part provenait de Russie.

D'autre part, l'Allemagne devait importer, soit directement, soit sous forme de graines oléagineuses, la presque totalité des 1.740.000 tonnes de tourteaux que consommait son cheptel. Or, sur 1.730.000 tonnes de graines oléagineuses qu'elle importait en 1913, 400.000 tonnes provenaient des Indes anglaises, 450.000 tonnes de la République argentine, 200.000 tonnes d'Egypte, et les tourteaux qu'elle importait directement provenaient soit de Russie, soit des Pays alliés.

L'Allemagne n'arrivait donc pas avant la guerre à nourrir son cheptel qui se composait approximativement de 22 millions de bœufs, de 11 millions de vaches et de 29 millions de porcs.

D'après les statistiques, l'allemand adulte, qui consommait 40 kilogrammes de viande par an avant 1900, était arrivé en 1914 à en consommer 50 kilogrammes par an.

Le cheptel allemand pouvait satisfaire aux neuf dixièmes de cette consommation.

Le dernier dixième était fourni par les importations hollandaises et danoises et par la viande frigorifiée des Etats-Unis.

Dès 1913, le Gouvernement allemand décida prudemment de sauver à tout prix son cheptel ; il institua donc la carte de viande, les jours sans viande, et fixa aux abattages des limites impératives.

Nous ne nous attarderons pas à donner un résumé complet de cette réglementation, qui fit d'ailleurs l'objet d'arrêtés extrêmement divers ; en général, à l'époque de la soudure, quand la ration de pain diminuait, le Gouvernement augmentait la ration de viande ; il la diminuait, de nouveau à l'approche de l'hiver ; et parfois, dès le début du printemps, il

autorisait de nombreux abattages, parce que le manque de fourrages incitait les paysans à se débarrasser de leur cheptel.

Naturellement, les Neutres voisins de l'Allemagne lui fournirent un appoint de viande important ; on peut estimer cet appoint au sixième de la consommation totale de l'Empire en 1916, au douzième de cette même consommation en 1917.

D'après les statistiques allemandes, l'Empire importa 356.000 têtes de bétail sur pied en 1916, 236.000 en 1917. 125.000 en 1918. Les importations de viande abattue passèrent de 120.000 tonnes en 1916 à 45.000 tonnes en 1917, à 8.000 tonnes en 1918.

Grâce à ces mesures de réglementation et à ces importations, le cheptel allemand de bêtes à corne fut sauvé. Il comptait 22 millions de bœufs en 1914 ; il en compta 18 millions en 1918, et le troupeau de 11 millions de vaches se trouva réduit à 9 millions à la fin de la guerre.

En revanche, les porcs furent décimés ; de 26 millions en 1914, le cheptel porcin fut réduit à 1918 à 6 millions. Cette hécatombe avait été décidée dans le but de réserver à l'alimentation humaine les pommes de terre utilisées pour l'élevage.

Mais ce cheptel, sauvé, fut pendant les quatre années de guerre très mal nourri ; il devint effroyablement maigre, au point que les bovins ne fournirent plus en moyenne que 150 kilogrammes de viande et les porcins 45.

La première conséquence de cette maigreur fut la diminution de la ration de viande qu'il fallut ramener en 1918 à 250 grammes par semaine.

La seconde conséquence fut peut-être plus grave encore : le lait, le beurre et la graisse devinrent rares.

Berlin, qui recevait 864.000 litres de lait par jour en 1914, n'en reçut plus en 1918 que 302.000 litres.

La répercussion sur les matières grasses fut, comme nous allons le voir, beaucoup plus alarmante.

L'Allemagne produisait avant la guerre 1.600.000 tonnes de graisse animale, et elle en importait 268.000 tonnes. Sur ces 1.900.000 tonnes, l'industrie absorbait 430.000 tonnes, et

le reste était employé pour l'alimentation humaine ; la ration moyenne était ainsi de 190 grammes par tête et par semaine.

Or, la production allemande de graisse animale fut réduite en 1917 de près de moitié ; l'Allemagne qui produisait 430.000 tonnes de beurre en 1913 n'en produisit plus que 280.000 en 1918.

Les importations de graisse se poursuivirent sur le rythme suivant : 175.000 tonnes en 1916, 95.000 tonnes en 1917, 27.000 tonnes en 1918.

De 120 grammes par personne et par semaine, la ration moyenne de graisse descendit en 1918 à 62 grammes, après s'être tenue à 75 grammes pendant la fin de 1917.

La situation était à ce moment beaucoup plus grave encore pour les graisses végétales, réservées il est vrai, surtout aux usages industriels, que pour les graisses animales.

Dire que l'Allemagne en 1918 est réellement maigre, ce n'est pas une figure, c'est bien une réalité, car pour remplacer le pain, la viande et la graisse, il n'est guère de produits sur lesquels elle puisse compter.

Le produit de substitution le plus abondant fut le sucre ; tandis que la France utilisait la saccharine, l'Allemagne eut toujours du sucre en abondance, bien que la consommation de ce produit ait été, comme toutes les autres, strictement réglementée. La ration de sucre à la fin de la guerre fut de 187 grammes par semaine. Les récoltes de betteraves purent diminuer de 17 millions de tonnes en 1913 à 10 millions de tonnes en 1918, sans que le ravitaillement allemand s'en trouvât compromis.

Le poisson aurait pu fournir à l'alimentation allemande un appoint considérable ; les pêcheries allemandes auraient pu livrer 6.600 tonnes de poisson par semaine, c'est-à-dire 100 grammes par personne, si leur industrie n'avait été bouleversée par les réquisitions et les restrictions au droit de pêche.

L'Allemagne recourut donc aux importations : 420.000 tonnes de poisson (frais, salé ou conservé) en 1916, 150.000 en 1917, 80.000 tonnes en 1918

Bien que fournis par des auteurs allemands naturellement portés après la guerre à apitoyer les autres peuples sur la détresse de leur pays, ces chiffres relatifs à la diminution des importations neutres montrent l'efficacité des mesures prises par les Alliés à partir de 1917.

La consommation totale de cacao atteignait 51.000 tonnes en 1913; elle descendit à 43.600 en 1913, 11.000 en 1916, 1.200 en 1917, pour devenir autant dire nulle en 1918, et laisser la place à tous ces produits de substitution dont l'Allemagne fit à la fin de la guerre un usage abondant et quelquefois nocif.

De tous les aliments, ce furent cependant les matières grasses qui donnèrent lieu, au point de vue des « Ersatz », aux recherches les plus actives : traitement des os, des produits d'équarrissage, utilisation des eaux résiduaires, enfin extraction d'huile des graines les plus diverses (hêtres et tilleuls), ou des noyaux et pépins de fruits. il semble que l'Allemagne n'ait rien négligé pour obtenir la graisse qui lui manquait.

LE BILAN DU 11 NOVEMBRE

Elle n'y parvint que très imparfaitement, si nous nous en tenons au témoignage impartial que nous fournit sur la situation alimentaire de l'Allemagne l'enquête ordonnée par les Alliés en novembre 1918.

Le texte de l'armistice avait en effet spécifié que les mesures de blocus continueraient à être appliquées dans toute leur rigueur, mais les Puissances alliées et associées avaient déclaré qu'elles envisageraient le ravitaillement de l'Allemagne « dans la mesure reconnue nécessaire ».

Il fallut donc fixer cette mesure et les Alliés s'y employèrent avec des méthodes un peu théoriques, en tenant compte du nombre de calories indispensables à la vie humaine.

Leur œuvre était difficile parce que le Reich était en révolution, la démobilisation l'ayant pris tout à fait au dépourvu; il avait bien établi un plan très soigné de démobilisation

progressive, mais dans lequel la paix blanche avait été envisagée comme l'hypothèse la plus défavorable.

Le « Conseil des Représentants du peuple » avait institué néanmoins, dès le 13 novembre, un « office pour la démobilisation économique », office dont le directeur nommé par M. Ebert n'était d'ailleurs autre que le colonel Koeth, précédemment « Chef de la Section impériale d'approvisionnement de guerre en matières premières ».

Les Alliés établirent donc à cette occasion le bilan alimentaire de l'Allemagne, en fixant la ration ordinaire moyenne pour un pays donné à 2.100 calories par personne et par jour.

Ce chiffre était obtenu, en admettant que les enfants au-dessous de 14 ans, et formant 29 % de la population totale, n'avaient besoin que de 1.200 calories, que d'autre part les adultes formant 51 % de la population consommaient 2.700 calories, enfin que les vieillards formant 20 % de la population n'avaient besoin que de 1.800 calories.

On laissa de côté deux aliments : le sucre qui existait en grande quantité, le poisson que les pêcheurs allemands allaient pouvoir recommencer à fournir, et l'on examina seulement le problème des céréales, des pommes de terre, de la viande et de la graisse.

La récolte des pommes de terre avait été de 28.000.000 de tonnes.

Si l'on admettait que l'Allemagne avait absorbé, le 15 novembre 1918, 6 millions de tonnes, et si l'on réservait 5.300.000 tonnes pour les semences, 2.500.000 tonnes pour les fourrages, et en estimant les déchets à 5.000.000 de tonnes, on trouvait que l'Allemagne, avec une ration de 7 livres par personne, pouvait tenir jusqu'au début de juin 1919.

Pour la viande, à raison de 112.000 têtes de bétail abattues par semaine, et de 156 kilogrammes de viande par animal abattu, l'Allemagne eût disposé de 246 grammes de viande de bœuf par semaine et par personne. En ajoutant à cette consommation hebdomadaire 1.630 tonnes de mouton et 3.670 tonnes de porc, on obtenait une ration de 322 grammes par personne et par semaine.

Cette ration était évidemment très inférieure à la consommation moyenne d'avant-guerre estimée en France à 600 grammes.

D'autre part, à cause de la sous-alimentation du bétail, il était prudent de ne compter que sur une ration hebdomadaire de 250 grammes.

Ces chiffres montraient qu'il manquait à l'Allemagne pour vivre, sans privation, à peu près la moitié de son contingent de viande ordinaire, autrement dit qu'il eût fallu importer en Allemagne 16.140 tonnes de viande par semaine.

Les Alliés firent cependant remarquer que ce déficit de viande représentait un déficit de 30 milliards de calories, et que, en doublant seulement sa ration de sucre, l'Allemagne eût obtenu un supplément de 46 milliards de calories qui eût aisément comblé le déficit de viande.

D'ailleurs, l'attribution de 2.500.000 tonnes de pommes de terre ou bétail permettait d'escompter une sérieuse augmentation de poids du cheptel pendant l'hiver 1918-1919. Restait enfin la question des graisses.

La production allemande de lait étant estimée à 280.000 mètres cubes, la ration hebdomadaire de 88 grammes de beurre par personne en absorbait 139.000 mètres cubes; le reste était réservé à cette catégorie de la population qui avait besoin d'aliments lactés.

À ces 88 grammes de beurre par personne et par semaine, il fallait ajouter un minimum de 40 grammes de graisse ou de margarine, soit 2.640 tonnes par semaine de produits gras ou oléagineux.

Or, l'Allemagne était incapable de fournir pour son alimentation plus de 1.000 tonnes de ces produits par semaine. Il était donc nécessaire, et impérieusement nécessaire d'importer en Allemagne 1.700 tonnes de graisse par semaine.

Tel était, dans ses données essentielles, le bilan alimentaire de l'Allemagne le 15 novembre 1918.

Il ressort de ces chiffres que les mesures d'encerclement économique prises par les Alliés ont eu sur la nourriture du peuple allemand un effet indubitable.

Mais il serait bien imprudent de s'en tenir uniquement aux chiffres pour apprécier la situation de l'Empire au moment de l'armistice; tous ces chiffres en effet ne s'appliquent qu'à l'homme moyen, donc à une abstraction.

En réalité, il n'y eut pas en Allemagne d'homme moyen; il y eut d'abord le combattant pour l'appétit duquel tout fut sacrifié; à aucun moment il ne souffrit de la faim, et s'il dut subir des privations certaines de café, de tabac et d'alcool, si son pain fut gris foncé, si sa viande fut rationnée, le blocus ne l'atteignit du moins que très indirectement.

Il y eut ensuite le producteur, le paysan qui, malgré toutes les inspections et toutes les réquisitions, réussit à conserver, pour lui et pour les siens, une part très large de ses récoltes; toutes les manœuvres de l'Office impérial d'alimentation furent impuissantes à faire sortir de leurs cachettes les sacs de pommes de terre que les paysans y avaient dissimulés.

Il y eut enfin le petit bourgeois des villes et l'ouvrier des cités industrielles sur qui retomba en vérité tout le poids des mesures de restriction. Le blocus créa en effet une inégalité criante entre les habitants des villes et des campagnes, entre les régions de l'Est agricoles et les régions industrielles de l'Ouest.

Pour un ensemble de causes dont il est difficile d'analyser la complexité, mais où le blocus entre certainement pour une part, la mortalité des ouvriers des usines Krupp passa de 4,12 pour mille en 1914 à 5,84 en 1915, 6,5 en 1916, 8,70 en 1917.

D'après les statistiques, la mortalité pour l'ensemble de la seule population civile aurait augmenté par rapport aux années de paix de 9,5 % en 1918, de 14,3 % en 1916, de 32,2 % en 1917, et de 37 % en 1918, et l'accroissement des décès par tuberculose aurait atteint 20 %. Mais la population civile était évidemment réduite, par suite du départ des combattants, à ses éléments les plus faibles.

Cette inégalité, si choquante entre les différentes classes de l'Empire, ne doit pas être seulement attribuée à des causes purement géographiques; elle fut très sensiblement aggra-

vée par la crise des transports dont les effets, à partir de 1917, réagirent sur toute l'économie allemande.

Cette crise n'épargna pas les autres belligérants, mais chez eux, elle fut surtout saisonnière, se faisant plus sensible à l'automne au moment des récoltes ; en Allemagne au contraire, la crise est allée s'aggravant d'année en année.

Le matériel des Compagnies de chemin de fer allemandes fut soumis dès 1915 à une rude épreuve, par suite de conséquences indirectes du blocus. L'inactivité des ports rendit en effet les voies d'eau qui doublaient le trafic par voie ferrée moins facilement utilisables. D'autre part, la concentration de l'industrie allemande amena la construction de nombreuses usines neuves qui exigeaient des transports considérables de matériaux, puis de coke et de minerais.

Enfin, l'envahissement par l'Allemagne de territoires occupés chez l'ennemi la contraignit à employer de plus en plus, hors de son propre territoire, son matériel roulant.

En 1917, sur 25.176 locomotives allemandes, 4.300 étaient en territoires envahis. A cause du service intensif, ce matériel avait besoin de réparations si fréquentes, que 23 % à la même date s'en trouvait immobilisé, au lieu de 8 % en temps normal.

La pénurie des lubrifiants fut telle que l'on vit arriver en Suisse pour le trafic d'échange des wagons allemands roulant avec leur boîte à graisse vide, afin d'obliger les Neutres à la remplir.

La conséquence la plus curieuse de cette crise de transport fut de déclencher à partir de 1917, dans un pays qui exportait avant la guerre 30 millions de tonnes de houille, une véritable crise du charbon, qui rendit plus pénible encore, dans les villes et particulièrement en Bavière et en Prusse orientale, l'état d'une population sous-alimentée.

Il fallut restreindre les communications par chemin de fer ou par tramway, puis le chauffage et même l'éclairage ; tous les magasins de Königsberg en décembre 1917 fermèrent par ordre à une heure de l'après-midi, tandis que le charbon s'accumulait sur le carreau des mines.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DU BLOCUS

Selon qu'on observera les effets du blocus dans les villes ou dans les campagnes, on obtiendra donc des résultats nettement différents.

Il est cependant difficile de conclure cette étude sans rendre à l'endurance des populations allemandes, dans leur ensemble, l'hommage qui lui est dû.

Sans doute, l'Allemagne eut ses « *schieber* », comme nous avons eu nos mercantis.

Sans doute, le Gouvernement impérial ne négligea-t-il rien pour entretenir dans l'illusion d'une victoire proche des populations particulièrement crédules; tandis que les Gouvernements alliés répétaient à leurs peuples, dans les périodes d'incertitude militaire, que le temps travaillait pour eux, puisque le blocus faisait son œuvre, les représentants successifs de l'Amirauté allemande affirmaient que la guerre sous-marine conduisait mathématiquement les Empires centraux à la victoire.

Entreprise dans un but purement militaire, cette guerre sous-marine offrit certainement un dérivatif puissant aux effets de cette fièvre obsidionale qui gagne tout naturellement un pays menacé d'étouffement.

Il est néanmoins certain que peu de peuples eussent supporté presque sans murmure, et surtout pendant les deux dernières années de la guerre, les privations que le blocus imposa au peuple allemand, qui puise encore dans le souvenir de ce long siège économique qu'il soutint contre un monde d'ennemis, une juste et patriotique fierté.

Ce fut en effet sur la population civile que retomba la plus grosse part du poids des mesures prises par les Alliés, puisque à force d'énergie et d'ingéniosité, l'Allemagne réussit à assurer jusqu'à l'armistice le ravitaillement de ses armées en vivres et en matériel.

De cette conséquence du blocus, les Empires Centraux seraient d'ailleurs mal venus à tirer argument au nom de la morale contre l'action des marines alliées.

Nous avons vu en effet que ce fut l'Allemagne elle-même qui par l'extension de sa guerre sous-marine resserra les liens qui menaçaient de l'étouffer ; or cette guerre sous-marine dès février 1915, a eu pour but principal d'interrompre le ravitaillement de l'Angleterre, sans tenir aucunement compte de la distinction entre le ravitaillement civil ou militaire de la Grande-Bretagne.

D'autre part, si la population civile eut à souffrir particulièrement des mesures alliées, ce fut parce que le Gouvernement allemand qui assurait le contrôle de tout le ravitaillement de l'Empire restreignit systématiquement la consommation de la population civile, au bénéfice du ravitaillement militaire.

On doit malheureusement constater dans cet effet particulier du blocus, une conséquence des conditions de la guerre moderne qui mettant en jeu toutes les forces vives de la nation, atteint directement les non combattants.

De ce blocus, les Allemands ont tiré une autre leçon qui est pour nous très importante ; c'est que les pays complémentaires de l'Allemagne, c'est-à-dire ceux qui, unis à elle, forment un tout économique capable de soutenir les sièges les plus longs, ne sont pas situés pour elle à l'Ouest, mais à l'Est.

« C'est faire erreur, ont écrit les principaux économistes allemands, que de vouloir développer notre commerce avec les pays occidentaux et vers les Etats-Unis. C'est vers l'Orient qu'il faut nous tourner ; c'est la Russie qui nous fournira les céréales qui nous manquent, les fourrages nécessaires pour notre bétail, les matières grasses indispensables pour notre industrie et pour notre alimentation.

« L'Oural nous offre ses ressources métalliques, le Caucase ses huiles minérales, l'Asie-mineure son coton.

« Le vieux rêve du « Drang nach Osten », de la poussée vers l'Est, et même vers la route des Indes, a reçu des événements qui se sont déroulés de 1914 à 1918 le plus net des encouragements. »

Il est au contraire difficile aux Alliés de tirer du blocus tel qu'ils l'ont conduit un enseignement très net, tant au point

de vue de ses résultats qu'au point de vue de ses méthodes.

Si l'on examine ses résultats, on constate, que la victoire n'aurait jamais été acquise uniquement et exclusivement par l'encerclement économique des Empires centraux. Les effets du blocus n'ont été sensibles que parce que l'Empire consacrait à ses armées les meilleures de ses ressources, et *c'est par les Armées alliées sur l'ensemble des fronts que l'Allemagne a véritablement subi la plus grave perte de substances.*

D'autre part, on établit bien que, par un lent travail, les Alliés ont affaibli et amaigri l'Allemagne, mais au moment de l'encerclement complet de 1917 une telle déchirure s'est faite dans l'Est par la défection de la Russie qu'on hésite à affirmer que, dans l'hypothèse d'une prolongation des hostilités, la guerre économique eût pu fournir des résultats plus certains.

Si l'on examine enfin les méthodes du blocus, on constate qu'elles portent la marque de l'empirisme. Ce blocus économique n'est qu'une adaptation lente aux circonstances; pendant deux années, il tâtonne, afin de ne point trop indisposer les Neutres, puis, quand les Etats-Unis sont entrés dans la lutte, il se resserre à la demande même du nouveau belligérant pour aboutir à la fin de 1918, quand sont battues les armées des Empires centraux, à cette démoralisation totale d'une nation sous-alimentée qui, après avoir donné pendant quatre ans un exemple remarquable de constance, se laisse momentanément aller à l'abandon.

Cependant, l'impossibilité dans laquelle on se trouve, d'évaluer mathématiquement la part qui revient au blocus économique dans la victoire finale, a incliné certains auteurs à prétendre qu'en définitive la guerre navale économique n'avait été d'aucun profit pour les belligérants.

« Par l'exercice du droit de capture, écrivent-ils (1), les Alliés ont réussi à tarir partiellement le ravitaillement de l'Allemagne, sans obtenir de résultats décisifs. En revanche, ils ont fourni à l'Allemagne un prétexte pour la guerre sous-marine au commerce, guerre qui elle-même s'est montrée bien inopérante puisque jamais le trafic des ports alliés n'a

été aussi important que pendant les années 1917-1918.

« Par le gaspillage des biens privés dont elle a été la cause, par les quinze millions de tonnes de navires dont elle amena la destruction, par la crise du fret qu'elle a déchaînée, cette guerre économique est à l'origine même de tous les embarras économiques et financiers dont souffre l'Europe ».

Il est bien certain que la guerre économique n'a pas été par elle-même productrice d'intérêts ; mais, pour démontrer qu'elle a été inutile, il faudrait prouver que le résultat de la guerre eût été le même si l'Allemagne avait conservé la libre disposition de son commerce maritime, et entrer ainsi dans le domaine des suppositions. Pour nous en tenir à celui des certitudes, il paraît impossible de nier que l'affaiblissement de l'Allemagne, du fait de son encerclement économique, ait été un des facteurs importants de la victoire. Cet encerclement économique ne fut d'ailleurs qu'une conséquence de l'œuvre plus générale des marines alliées qui fut de conquérir et de maintenir cette maîtrise des mers sans quoi la victoire n'eut pas été possible.

(1) Voir *Les aspects économiques du droit de prise de la guerre mondiale*, par Jacques Dumas, Chapitre VI.

Vu : le Président de la thèse

BASDEVANT

Vu : le Doyen de la Faculté de droit

BERTHÉLÉMY

Vu : le Recteur de l'Université de Paris

M. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

Documents du Service historique de la Marine.

BASDEVANT. — Droit maritime international. Conférences de l'Ecole de Guerre navale.

A. LAURENS. — Le blocus et la guerre sous-marine.

FAUCHILLE et BASDEVANT. — Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes.

FAUCHILLE. — La guerre de 1914 (Tomes I, II et III).

FAUCHILLE. — Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes.

UN GROUPE DES COLLABORATEURS DE DENYS COCHIN. — Les organisations de blocus en France pendant la Guerre (1914-1918).

MINISTÈRE DU TRAVAIL. — Statistiques générales de la France.

CONSETT. — Le triomphe des forces économiques.

JACQUES DUMAS. — Les aspects économiques du droit de prises avant et depuis la guerre mondiale.

MÉRIGNAC et LÉMONON. — Le droit des gens et la guerre de 1914-1918.

CH. DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime.

The Statesman's Yearbook. (COLLECTION DE 1912 A 1920).

HENRI CANGARDEL. — La Marine marchande française et la guerre.

SIR ARTHUR SALTER. — Le contrôle des Alliés sur la navigation maritime.

FR. AEREBOE. — L'influence de la guerre sur la production agricole.

ALESSANDRI. — Contribution à l'étude des blocus nouveaux.

LEBON. — Problèmes économiques nés de la guerre.

VICTOR BORET. — La bataille économique de demain.

ED. VERMEIL. — L'Allemagne contemporaine.

ACKERMANN. — L'Allemagne de l'arrière.

MAURICE BERGER. — La nouvelle Allemagne.

KARE HELFFERICH. — Der Weltkrieg.

BURTON J. HENDRICK. — La vie et la correspondance de Walter
H. Page.

Mémoires de Sir Edward Grey.

Souvenirs de guerre de M. Erzberger.

ANDREAS MICHELSEN. — La guerre sous-marine.

ARCHIBALD HURD. — The merchant Navy.

THOMAS G. FROTtingham. — The United States in the War.

JAUREGUY, FROMENT et STÉPHEN. — L'industrie allemande et la
guerre.

CL. DELBRUCK. — Die wirtschaftliche Mobilmachung.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	7
-----------------------	---

TITRE I

LA CONDUITE DE LA GUERRE NAVALE ÉCONOMIQUE PAR LES ALLIÉS

CHAPITRE PREMIER

**De la déclaration de guerre à la première déclaration
de guerre sous-marine (2 août 1914-4 février 1915).**

	Pages
Situation de la marine commerciale des Empires centraux au début de la guerre	13
Importance du commerce maritime pour l'Allemagne . . .	14
Solutions offertes par le droit international pour essayer d'encercler l'Allemagne économiquement	16
Déclaration de Paris, (18 avril 1856)	17
Déclaration de Londres (février 1909)	18
Du sort de la Déclaration de Londres avant la guerre . . .	20
Intervention des États-Unis et premières décisions des Gou- vernements alliés (Décret du 25 août 1914)	22
Protestation des États-Unis contre le décret du 25 août 1914.	24
Réponse des Alliés aux États-Unis (Décret du 6 novembre 1914)	25
Controverse entre les Alliés et les États-Unis au sujet du décret du 6 novembre	26
Evolution du droit de visite pendant les derniers mois de 1914	27
Controverse entre les Alliés et les États-Unis au sujet du droit de visite	30
Les organes directeurs du blocus (août 1914 à février 1915).	33
Premières négociations avec les Neutres.	35
Premiers résultats obtenus par les Alliés au début de 1915.	36

CHAPITRE II

**De la première déclaration de guerre sous-marine à la
déclaration de guerre sous-marine sans restrictions
(4 février 1915-2 février 1917).**

La première déclaration allemande de guerre sous-marine	39
La réaction des Alliés. Décret du 13 mars 1915	40
Discussion entre les États-Unis et les Alliés au sujet du décret du 13 mars 1915	41
L'extension des listes de contrebande (cas particulier du coton	45
Insuffisance des résultats du décret du 6 novembre 1914 et du 13 mars 1915.	47
Apparition du contingentement	48
Protestations des États-Unis contre le contingentement	50
Les organes directeurs du blocus pendant les années 1915 et 1916.	51
Essai d'une organisation interralliée de blocus en 1916	57
Abandon de la Déclaration de Londres (7 juillet 1916).	59
Aperçu général des pourparlers avec les Neutres pendant les années 1915-1916	63
Aperçu des résultats du blocus à la fin de 1916	64
Comment l'Allemagne est amenée à envisager la guerre sous- marine sans restrictions	66
La situation du tonnage allié à la fin de 1916	67
L'organisation de la marine marchande en Grande-Bretagne et en France à la fin de 1916	69
La pression alliée sur la navigation neutre (les listes noires et blanches)	72
Le calcul de l'Allemagne à la fin de 1916	76

CHAPITRE III

**De la seconde Déclaration de guerre sous-marine
à la fin de la guerre (février 1917-novembre 1918).**

La déclaration de guerre sous-marine sans restriction et l'en- trée des États-Unis dans la guerre.	78
Nouvel aspect du blocus à partir de l'entrée en guerre des États-Unis.	79

L'embargo général (9 juillet 1917)	81
Évolution des organes directeurs du blocus à Londres et à Paris (1917-1918).	83
L'unité interalliée de direction de blocus : L'Allied Blockade Committee	86
Effets économiques de la guerre sous-marine et leurs remèdes en 1917.	87
Organisation interalliée des transports maritimes : l'Allied Maritime Transport Council.	89
La Pression sur la navigation neutre en 1917 (ordre en conseil du 21 février 1917).	90
Aperçu de négociations entre Alliés et Neutres au sujet du tonnage	93
Dernière tentative de l'Allemagne pour entraver l'effort économique des Alliés.	93
L'article 55 C de l'Ordonnance allemande sur les prises et la question des sauf-conduits (Décret du 27 août 1918)	94
Les Alliés maîtres de la situation préparent leur plan général de ravitaillement pour l'année 1918-1919	97
Les résultats du blocus et du contre-blocus en 1918	99

TITRE II

LES EFFETS DE LA GUERRE NAVALE.
ÉCONOMIQUE CHEZ LES NEUTRES

CHAPITRE I

Les trois Pays scandinaves.

La Suède.

Situation économique et politique de la Suède en 1914	106
Négociations entre la Suède et les Alliés (novembre 1914-février 1917).	108
Le tonnage suédois (1914-1918).	111
Le minerai de fer	113
Derniers pourparlers entre la Suède et les Alliés	114

La Norvège.

Situation économique et politique de la Norvège en 1914.	116
Le contingentement de la Norvège.	117

La Norvège et la guerre sous-marine sans restriction . . .	119
L'accord du 30 avril 1918	120

Le Danemark.

Situation économique et politique du Danemark en 1914. .	123
Le contingentement des importations danoises.	124
Le Danemark et la guerre sous-marine sans restriction. . .	127
Les négociations entre le Danemark et les États-Unis en 1918.	129
L'accord du 18 septembre 1918.	132

CHAPITRE II

Les Pays-Bas.

Situation économique des Pays-Bas en 1914	135
Premier essai de contrôle des importations hollandaises . .	135
Création du N. O. T.	136
Le contingentement des Pays-Bas.	138
Achat des produits agricoles hollandais	141
Les consignations au Gouvernement hollandais	143
Les Pays-Bas et la guerre sous-marine sans restriction . .	144
Les négociations entre la Hollande et les belligérants (2 ^e semestre 1917)	146
L'angarie de la flotte commerciale hollandaise	148
Les pourparlers germano-hollandais en 1918	150
L'affaire du convoi hollandais	152
La reprise des pourparlers avec les Alliés (octobre 1918) . .	155

CHAPITRE III

La Suisse.

Situation économique de la Suisse en 1914.	157
L'accord franco-suisse de mars 1914.	158
Premier procédé de contrôle des importations suisses . . .	159
Création de la S. S. S.	159
Les débuts difficiles de la S. S. S.	161
Améliorations apportées au fonctionnement de la S. S. S. .	163
Les marchandises de compensation.	165
La révision des contingents suisses.	167
Accord germano-suisse, 5 mai 1917.	169

Le ravitaillement de la Suisse après l'embargo des États-Unis.	170
Derniers pourparlers entre la Suisse et les belligérants . . .	172
Les résultats du blocus sur la situation économique de la Suisse.	173

CHAPITRE IV

L'Espagne.

Situation économique de l'Espagne en 1914	177
Situation économique de l'Espagne pendant la guerre . . .	178
Les négociations économiques de l'Espagne avec les Alliés. .	181
Les négociations relatives à l'utilisation du tonnage espagnol.	182
La réquisition de la flotte espagnole	183
La question des sauf-conduits	186
Le remplacement des navires espagnols coulés par des navires réfugiés	188

TITRE III

L'ALLEMAGNE

CHAPITRE I

Les variations de la balance commerciale (1914-1918).

CHAPITRE II

L'industrie de guerre allemande.

Le problème du coton	201
Le problème du cuivre	204
Le problème général des métaux	207
Le problème des huiles et graisses	210
Le problème du caoutchouc	212
Le problème du cuir.	213

CHAPITRE III

L'alimentation allemande.

Le problème des engrais	214
Le problème des céréales	217
Le problème de la viande	221
Le problème des graisses	223
Le bilan du 11 novembre 1918.	224
Remarques sur la crise alimentaire	224
Quelques enseignements du blocus.	229

